

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LOS PUEBLOS
INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA:
POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO (2000-2010)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Freddy Pérez Chávez

Director

José Ángel Sotillo Lorenzo

Madrid, 2015

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Relaciones Internacionales



TESIS DOCTORAL
LA COOPERACION INTERNACIONAL Y LOS PUEBLOS
INDIGENAS DE AMERICA LATINA: POLITICAS Y
ESTRATEGIAS DE DESARROLLO (2000-2010)

- **Autor:** Freddy Pérez Chávez
- **Director de la Tesis Doctoral:** Dr. JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO: Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid

Madrid, 2014

A mi familia: A mi madre Juana Chávez Acuña, a mis hermanos María, Oscar y Manuel. Para Angélica por su apoyo y a mi hijo Freddy Pérez.

El imperio inca, tenía tres principios fundamentales: Ama Sua (No seas ladrón); Ama Llulla (No seas mentiroso) y Ama Quella (No seas ocioso)

LA CULTURA INCA



Ascendimos a caballo, cuenta Pablo Neruda:

“por entonces no había carretera, y desde lo alto vi las antiguas construcciones de piedra rodeadas por las altísimas cumbres de los Andes verdes. Me sentí infinitamente pequeño en el centro de aquel ombligo de piedra, ombligo de un mundo deshabitado, mundo orgulloso y eminente, al que de algún modo yo pertenecía. Sentí que yo mismo había trabajado allí en alguna etapa lejana cavando surcos, alisando peñascos. Me sentí chileno, peruano, americano. Había encontrado en aquellas alturas difíciles, entre aquellas ruinas gloriosas y dispersas, una profesión de fe para la continuación de mi canto”.

“Alturas de Machu-Picchu”
Pablo Neruda, 1946 México.

INDICE

Índice 1: CUADROS, GRAFICOS Y MAPAS	6
Índice 2: SIGLAS Y ACRONIMOS	8
Índice 3: ABSTRACT	10

CAPITULOS

1 JUSTIFICACION Y PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO	20
1.1 INTRODUCCION	20
1.2 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION	25
1.4 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	37
1.5 METODOLOGIA, OBJETIVOS E HIPOTESIS	41
2 MARCO TEORICO: RELACIONES INTERNACIONALES, COOPERACIÓN Y VISIÓN INDÍGENA	56
2.1 FUNDAMENTOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	57
2.2 LOS ACTORES DE LA COOPERACION INTERNACIONAL	71
2.3 FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA VISION INDIGENA	76
2.4 ETNODESARROLLO Y LA TEORÍA DEL CONTROL CULTURAL.....	79
2.5 LA VISION DEL ETNODESARROLLO	83
2.6 EL ENFOQUE DE DESARROLLO CON IDENTIDAD.....	85
2.6.1 <i>Aproximación a un modelo comunitario indígena.....</i>	<i>91</i>
2.7 LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	94
2.8 LA COOPERACION Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES	98
2.8.1 <i>Los pueblos indígenas un nuevo actor político.....</i>	<i>101</i>
2.9 EL DESARROLLO Y EL SUBDESARROLLO	104
2.9.1 <i>El desarrollo y el subdesarrollo Latinoamericano</i>	<i>110</i>
2.10 LOS ORIGENES DEL SUBDESARROLLO.....	113
3 PUEBLOS INDIGENAS, POBLACION E INDICADORES DE POBREZA	120
3.1 EL DESAFIO DE UNA DEFINICION SOBRE PUEBLOS INDIGENAS.....	120
3.2 LA EVOLUCION DE LA POBLACION INDIGENA.....	126
3.2.1 <i>Población indígena actual en América Latina.....</i>	<i>129</i>
3.2.2 <i>Ubicación geográfica de los pueblos indígenas</i>	<i>132</i>
3.3 EL INDICE DE DESARROLLO HUMANO Y LOS PUEBLOS INDIGENAS .	134
3.3.1 <i>El enfoque del desarrollo humano y los pueblos indígenas.....</i>	<i>136</i>
3.4 PUEBLOS INDIGENAS: POBREZA Y DESARROLLO HUMANO 2006	139

3.4.1	<i>Los pueblos indígenas de América Latina: Indicadores de pobreza</i>	142
3.4.2	<i>Una profunda brecha en la población indígena 1994-2004</i>	144
3.4.3	<i>El acceso a los servicios sociales de la población indígena</i>	148
3.4.4	<i>Las perspectivas de reducir la pobreza indígena</i>	155
3.5	CARACTERISTICAS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DEL PERU	158
3.5.1	<i>Aspectos históricos de la Cultura Inca</i>	158
3.5.2	<i>La reforma agraria en el Perú 1968 y las comunidades campesinas</i>	162
3.5.3	<i>Perú contemporáneo: Crecimiento, desigualdad y pobreza indígena</i>	165
4	LA POLÍTICA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE ESPAÑA	174
4.1.1	<i>Instrumentos y Actores de la cooperación española</i>	175
5	LA COOPERACION MULTILATERAL Y LOS PUEBLOS INDIGENAS	184
5.1	LA POLITICA DE NACIONES UNIDAS Y LOS INDIGENAS	186
5.1.1	<i>La Declaración ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007</i>	186
5.1.2	<i>Principales artículos de la Declaración de las Naciones Unidas 2007</i>	189
5.2	DIRECTRIZ DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS INDIGENAS 2008	195
5.2.1	<i>Temas claves relacionados al enfoque de los Derechos Humanos</i>	196
5.2.2	<i>Fundamentos básicos del enfoque de Derechos Humanos</i>	200
5.3	POLÍTICA DE LA UNION EUROPEA CON LOS PUEBLOS INDIGENAS ...	205
5.3.1	<i>Las relaciones económicas de la Union Europea con América Latina</i>	205
5.3.2	<i>Las Declaraciones de las Cumbres y los pueblos indígenas 1999-2015</i>	211
5.4	LA POLITICA DE LA UNION EUROPEA Y LOS PUEBLOS INDIGENAS ...	214
5.4.1	<i>La Política de Cooperación de la UE con los Pueblos Indígenas 1998</i>	215
5.4.2	<i>Directrices generales para el apoyo a los pueblos indígenas 1998</i>	215
5.4.3	<i>Alcances y logros de la UE sobre el trabajo con los pueblos indígenas 2002</i>	226
5.4.4	<i>Comentarios sobre la política de la UE con los pueblos indígenas 1998</i>	233
5.5	LA POLITICA DEL BANCO MUNDIAL CON LOS PUEBLOS INDIGENAS	239
5.5.1	<i>Política del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas 1982-2005</i>	239
5.5.2	<i>Política del Banco Mundial 4.20 sobre los pueblos indígenas 1991</i>	241
5.5.3	<i>Política del Banco Mundial 4.10 sobre los pueblos indígenas 2005</i>	246
5.6	LA POLITICA DEL (BID) Y LOS PUEBLOS INDIGENAS 1990-2006	251
5.6.1	<i>La Política Operativa (PO: 723) de Desarrollo Forestal de 1991</i>	253
5.6.2	<i>Política Operativa del BID sobre los pueblos indígenas de 2006</i>	257
5.7	EL CONVENIO 169 DE LA OIT SOBRE PUEBLOS INDIGENAS 1989	267
5.7.1	<i>El Convenio 169 de la OIT y los países de América Latina</i>	268

5.7.2	<i>Aspectos principales del Convenio 169 de la OIT de 1989</i>	271
5.8	CONTEXTO Y RELEVANCIA DE LA COOPERACION MULTILATERAL	278
6	LOS DERECHOS INDIGENAS Y LOS CONFLICTOS ETNICOS	288
6.1	LOS DERECHOS INDIGENAS EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERU	289
6.2	EL MODELO COMUNITARIO Y EL ENFOQUE DE VIVIR BIEN	296
6.2.1	<i>Constitución Política del Perú 1993</i>	300
6.2.2	<i>Reforma Constitucional es una tarea pendiente en el Perú?</i>	300
6.2.3	<i>Constitución Política del Peru 1993 y los derechos indígenas</i>	307
6.2.4	<i>El conflicto de los pueblos indígenas de la amazonia con el Estado</i>	311
6.3	LA LEY DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN EL PERU	314
7	LA COOPERACION BILATERAL CON LOS PUEBLOS INDIGENAS	322
7.1	LA COOPERACION DE ESPAÑA CON LOS PUEBLOS INDIGENAS	324
7.1.1	<i>Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas 1997</i>	325
7.1.2	<i>Aspectos relevantes de la estrategia de cooperación indígena 1997</i>	327
7.1.3	<i>Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas 2006</i>	328
7.2	PUEBLOS INDIGENAS Y LA COOPERACION DE HOLANDA 1993	341
7.2.1	<i>Pueblos Indígenas en la Política Exterior de los Países Bajos 993</i>	342
7.3	LA COOPERACION DE ALEMANIA CON LOS PUEBLOS INDIGENAS	346
7.3.1	<i>La Cooperación Alemana con las poblaciones indígenas 1996</i>	348
7.3.2	<i>Estrategia Sectorial sobre Bosques y Desarrollo 2002</i>	350
7.3.3	<i>Estrategia 142: La Cooperación Alemana con los pueblos indígenas 2006</i> ...	352
7.4	LA POLITICA DE DINAMARCA CON LOS PUEBLOS INDIGENAS	362
7.4.1	<i>Estrategia Danesa para la Ayuda a los Pueblos Indígenas 1994</i>	364
7.4.2	<i>Estrategia de Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas 2005</i>	368
7.5	LA COOPERACION NORUEGA CON LOS PUEBLOS INDIGENAS 2004 ...	377
7.5.1	<i>El apoyo de Noruega a los pueblos indígenas</i>	379
7.6	CONTEXTO Y RELEVANCIA DE LA COOPERACION BILATERAL	385
7.7	BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LAS POLITICAS DE COOPERACION ..	391
7.8	IMPACTO DE LAS POLÍTICAS EN LA POBLACIÓN INDÍGENA	395
8	CONCLUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACION	404
8.1	SINTESIS, VERIFICACION Y TEMAS PENDIENTES	404
8.1.1	<i>Síntesis y alcance de los aspectos más relevantes y aportaciones técnicas</i> ..	404
9	BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	429
9.1	AUTORES	429

Índice 1: CUADROS, GRAFICOS Y MAPAS

CUADROS

Cuadro 1: Sectores y Recursos Culturales.....	81
Cuadro 2: Modelo de libre mercado y comunitario indígena.....	94
Cuadro 3: PNB Mundial y del PNB per-cápita, regional del mundo 1998	117
Cuadro 4: Enfoques del pensamiento económico	118
Cuadro 5: definiciones de lo étnico en América Latina 2006	126
Cuadro 6: Evolución demográfica Amerindia desde 1492.....	128
Cuadro 7: Población indígena de América hacia el año 1492.....	128
Cuadro 8: Población indígena de América Latina (BID) 2006	130
Cuadro 9: Población indígena de América Latina (BM) 2005.....	131
Cuadro 10: Índice de Desarrollo Humano IDH del 2010.....	135
Cuadro 11: La pobreza indígena en América Latina 1994.....	143
Cuadro 12: La pobreza indígena en América Latina (1994-2004).....	144
Cuadro 13: Cambios en las tendencias de la pobreza en América Latina.....	146
Cuadro 14: Probabilidad de ser pobre si es indígena en América Latina 1994-2004	147
Cuadro 15: Promedio de escolaridad en América Latina	148
Cuadro 16: Porcentaje de población con aseguramiento en salud en América Latina.....	151
Cuadro 17: La población indígena varía con la definición del concepto indígena	168
Cuadro 18: La incidencia de la pobreza es mayor en los hogares indígenas	169
Cuadro 19: Las tasas de pobreza en zona Rural y Urbana	169
Cuadro 20: La étnia indígena está correlacionada con la variable pobreza	170
Cuadro 21: Políticas de cooperación Multilateral	184
Cuadro 22: La Unión Europea: Población, PIB y PIB per-cápita 2010	206
Cuadro 23: América Latina y el Caribe: Población, PIB y PIB per-cápita 2010	207
Cuadro 24: América Latina: Flujos de inversión extranjera directa según origen	208
Cuadro 25: Inversión de la UE en América Latina y el Caribe (2000-2009).....	209
Cuadro 26: Programa de cooperación de la UE con América Latina 2007-2013	210
Cuadro 27: Las Cumbres entre la Unión Europea y América Latina.....	213
Cuadro 28: Proceso de ratificación de los Convenios 107 y 169 de la OIT.....	270
Cuadro 29: El Convenio 169 de la OIT y la Declaración ONU de 2007	276
Cuadro 30: Principios básicos de las políticas de desarrollo Multilateral.....	277

Cuadro 31: Enfoques de desarrollo de la cooperación Multilateral	285
Cuadro 32: Conceptos básicos de la cooperación Bilateral y Multilateral.....	286
Cuadro 33: Constitución y derechos indígenas en Ecuador, Bolivia y Perú	294
Cuadro 34: Fundamentos básicos sobre los derechos colectivos	296
Cuadro 35: Constitucionalismo multicultural en América Latina 1990-2010	303
Cuadro 36: El derecho de Consulta	320
Cuadro 37: Políticas de cooperación Bilateral	322
Cuadro 38: Enfoques de desarrollo de la Cooperación Bilateral	382
Cuadro 39: Principios básicos de las políticas de cooperación Bilateral	383

GRAFICOS

Grafico 1: El modelo de etnodesarrollo.....	82
Grafico 2: Estrategia de desarrollo con identidad en el ámbito económico (BID)	87
Grafico 3: Elementos básicos de la visión de Desarrollo con Identidad	90
Grafico 4: Población Indígena de América Latina (BM- 2005).....	132
Grafico 5: Tasas de pobreza en población indígena y no indígena 1994-2004.....	145
Grafico 6: Promedio de escolaridad en la población indígena	149
Grafico 7: La desnutrición crónica en Ecuador, Guatemala y México 1998	152
Grafico 8: Tasa de mortalidad infantil en población indígena 2000	154
Grafico 9: Diferencias de ingresos entre población indígena y no indígena 2001	155
Grafico 10: Incidencia de la pobreza en hogares indígenas Perú 2001	170
Grafico 11: La población indígena varía según el concepto de indígena.....	171
Grafico 12: El ciclo del proyecto	182
Grafico 13: Inversión Extranjera Directa en América Latina 2000-2009	209
Grafico 14: El reto de implementar los derechos de los pueblos indígenas.....	267
Grafico 15: Los derechos colectivos en la Constitución de Bolivia.....	295
Grafico 16: Instrumentos, enfoques y políticas de cooperación internacional.....	384

MAPAS

Mapa 1: Las diferentes regiones etnolingüísticas del Perú 1994	172
Mapa 2: Conflictos étnicos en América Latina 2013	319

Índice 2: SIGLAS Y ACRONIMOS

ACP:	Estados de África, Caribe y Pacífico,
AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo,
AIDSEP:	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana,
AIS:	Análisis de Impacto Social,
ALC:	América Latina y el Caribe,
AOD:	Ayuda Oficial al Desarrollo,
ARPI:	Asociación Regional de los Pueblos Indígenas de la Selva Central,
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo,
BM:	Banco Mundial,
BMZ:	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Alemania,
CAAAP:	Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica,
CAN:	Comunidad Andina de Naciones,
CBD:	Convenio de Biodiversidad y Desarrollo,
CCP:	Confederación Campesina del Perú,
CE:	Comisión Europea,
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina,
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
CNA:	Confederación Nacional Agraria,
COCOPA:	Ley sobre Derechos Indígenas (Comisión de Concordia y Pacificación),
COICA:	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica,
COICAP:	Coordinadora Agroforestal Indígena y Campesina del Perú,
CONACAMI:	Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería,
CONAIE:	Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas de Ecuador,
CONAP:	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú,
CPAAAAE:	Comisiones de pueblos amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología,
CVR:	Comisión de la Verdad y la Reconciliación Nacional,
DANIDA:	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional,
DAR:	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales,
DED:	Servicio de Desarrollo Alemán,
DEO:	Departamento de Evaluación de Operaciones,
DEP:	Documentos de Estrategia por Países,
DGIS:	Directorado General, Países Bajos de Cooperación para el Desarrollo,
ECEPI:	Estrategia de Cooperación Española con los Pueblos Indígenas,
EZLN:	Ejército Zapatista de Liberación Nacional,
EIA:	Evaluación del Impacto Ambiental,
FAD:	Fondo de Ayuda al Desarrollo,
FID:	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América y Caribe,
FCM:	Fondo de Concesión de Microcréditos,
FIEM:	Fondo para la Internacionalización de la Empresa,
FMI:	Fondo Monetario Internacional,
GTZ:	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica,

IDH:	Índice de Desarrollo Humano,
IED:	Inversión Extranjera Directa,
INALI:	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas,
INDEPA:	Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos,
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú),
IUDC:	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación,
IWGIA:	Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas,
KfW:	Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW,
LCID:	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo,
MEM:	Ministerio de Energía y Minas en el Perú.
MPPI:	Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas,
NORAD:	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo,
NPIP:	Programa de Pueblos Indígenas Noruego,
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico,
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio,
OEA:	Organización de Estados Americanos,
OIT:	Organización Internacional del Trabajo,
OLADE:	Organización Latinoamericana de Energía.
OMC:	Organización Mundial del Comercio,
OMPI:	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual,
OMS:	Organización Mundial de la Salud,
ONG:	Organismos No gubernamentales de Desarrollo,
ONU:	Organización de las Naciones Unidas,
OPIs:	Organizaciones de Pueblos Indígenas,
OPRIO:	Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente,
ORAU:	Organización Regional de Desarrollo de la Selva Peruana Ucayali,
PASA:	Programa de Seguridad Alimentaria (Bolivia),
PBI:	Producto Bruto Interno,
PDPI:	Plan de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas,
PETT:	Programa Especial para la Titulación de Tierras,
PIDS:	Plan Integrado de Desarrollo Social,
PNB:	Producto Nacional Bruto,
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,
PO:	Política Operacional,
PPI:	Plan para los Pueblos Indígenas,
PFLICAN:	Programa Formación de Líderes de la Comunidad Andina de Naciones,
PPP:	Plan Puebla Panamá,
PRODEPINE	Proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador,
RSC:	Responsabilidad Social Corporativa,
UNESCO:	Organización Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

**INTERNATIONAL COOPERATION AND THE INDIGENOUS PEOPLE OF
LATIN AMERICA: DEVELOPMENT POLICIES AND STRATEGIES 2000-2010**

1. INTRODUCTION

Indigenous people's tradition have preserved a vast historical and cultural heritage of humanity. Indigenous languages represent the majority of world languages and indigenous people have inherited a rich heritage and legacy of knowledge, artistic forms and religious and cultural traditions.¹ The general opinion is that indigenous people due to the processes of colonization and nation-building have lost control of their self-management decisions and implementation of their own development models. Today indigenous people demand the recognition of their collective rights in their specific condition of native people. These include not only the most basic human rights related with the lives and integrity, but also the rights to their lands and territories, language, culture, world view , the right of self-development, and other elements that are part of their cultural identity. The United Nations Declaration of 2007 recognizes the right of indigenous people to self- determination, understood as the right to freely determine their political status and pursue their economic, social and cultural development.²

At the international level, the nineties decade (Patriños, 2005) was characterized by the rise of the indigenous people of the Mexican state of Chiapas, known as the Zapatista rebellion of 1994. In the following years, indigenous groups began to exercise their political power even with more visibility. In Guatemala, the country of the indigenous Maya Rigoberta Menchu and winner of the Nobel Prize, the bloody civil war ended in 1996 with the signing of the peace agreements, which included the Agreement on Identity and Rights of Indigenous People. However, the recent political expression of indigenous people in Latin America was felt more strongly, when in Bolivia the indigenous leader Evo Morales was re-elected as constitutional president in 2009, and taking position of the charge, he said: "I swear as President of the Plurinational State of Bolivia".

¹ Ban KI-moon: "Message on the International Day of Indigenous People's of the world". Secretary General of the United Nations, August 9, 2010.

² UNITED NATIONS: Declaration on the Rights of Indigenous People's 2007 (article 3).

The ILO Convention 169, *"On the Rights of Indigenous and Tribal People in Independent Countries"* of 1989, is the only legally binding instrument of international law protecting indigenous rights. Likewise, the *"United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People"* of 2007, represents a political and moral commitment of the international community to address indigenous issues, likewise constitutes a mechanism against violations of human rights and discrimination. In this perspective, international cooperation has designed *development policies and strategies*, in order to implement the specific rights of indigenous people recognized in international law. Aid agencies and international development agencies have also incorporated operational guidelines in their policies oriented to the indigenous population in order to reduce poverty.³

2. GENERAL OBJECTIVES

1. Study and analysis of development policies and strategies formulated by Spain, Holland, Denmark, Norway and Germany with respect to indigenous people, together with the analysis of policies designed by the World Bank (WB), the Inter-American Development Bank (IDB), the United Nations (UN) and the European Union (EU) under the ILO Convention 169. In this perspective, the aim is to analyze the common and divergent approaches to development policies in relation to land rights, self-development and other elements of their cultural identity.
2. Questioning the process of recognition of the rights of indigenous people and considering the existence at the international arena of a comprehensive legislation that protects indigenous rights. However, there is an implementation gap between the law and the legal and political practice. International cooperation has made development policies to implement indigenous rights. However, in implementing these plans there is a marked divergence between policy and practice of cooperation. In this respect indigenous rights are recognized, but they do not come with their respective implementation.

3. RESULTS

³ Spanish Agency for International Cooperation and Development: 2006. Ibid. Page 15. Spain

1. Study and assessment of development policies formulated by the agencies of Spain, Germany, Denmark, Netherlands and Norway, stressing the principles and approaches of indigenous development. Spain has designed a system based on "human rights" and "self-development" approach, meaning this the right of indigenous people to implement their own models of development. It also highlights the collective rights and its elements, including the right to their lands and territories, self-development, education, sustainable development, etc.
2. Study of development policies formulated by the World Bank (WB), the Inter-American Development Bank (IDB), the United Nations (UN) and the European Union (EU). In this respect the development approach of the UN based on "human rights ", the IDB approach considering a "development with identity", or the EU focus approach on "human rights and self-development" approach is highlighted. This also includes the rights to their lands and territories, education, health, the principle of self-determination, etc.
3. Systematization of the most relevant aspects of the rights of indigenous people , the ILO Convention 169 of 1989, and the United Nations Declaration of 2007, among others. Emphasizing that internationally there is a comprehensive legislation on the rights of indigenous people. However there is an implementation gap in the implementation of indigenous rights.
4. Analysis of the socio-economic situation of indigenous people. In this respect the (Patriños, 2005) indigenous poverty gap is deeper and decreases more slowly. The (Anaya, 2006) indicators of living standards of the indigenous people are the lowest compared to the rest of the population.
5. Case Study: the conflict between the Peruvian government and indigenous people in relation to the right to "free, prior and informed consent".

4. GENERAL CONCLUSIONS (Synthesis)

Three basic variables can be highlighted by this research: First, the study of the main international instruments protecting the rights of indigenous people. Secondly, an analysis of policies and strategies for cooperation and development, which are intended to

implement the rights recognized to indigenous people. Thirdly, an analysis of the socio-economic aspects and the situation of indigenous poverty. In essence, this research aims to find the relationship between these three variables, in order to estimate the scope of policies and strategies in relation to indigenous rights.

International relations and indigenous people's. Research on International Cooperation and Indigenous People based on the theory of international relations, the science that deals with the study of reality and international problems. This guidance is part of the model of global society, an approach that recognizes the existence of new actors, so that the exclusive consideration of state actors is passed to a consideration that also takes into account the non-state actors, including at the level of humans, operating in the global society. The relationships that occur across state borders as a result of trade, tourism, new technologies, and a vast network of transnational relations between private citizens, associations, social movements and transnational corporations have reached a level of development today we can say there is an existence of a global society. Consequently, the international system has lost its state-centric character.⁴

In recent decades, there is a theoretical reflection on indigenous issues. One of the goals of indigenous identity in the nineties was that the indigenous population achieved its integration into the capitalist system, without losing their identity and values. The Indigenous Fund notes that identity development is to exercise rights in the following terms: *“Indigenous people have the right to maintain and strengthen their distinct political, economic, social and cultural legal, while retaining their right to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State”* (Art. 5).⁵

In this context the *development with identity* is defined “as a process in which it is essential to the organization and community participation and action planning based on the needs and potentials detected by the same actors. The actors are the main agents of development. It is not a development from “outside”, but from “within”. The culture itself is the initial capital for development because it is founded on the values, aspirations and potential of the people. The development and cultural identity are not mutually exclusive, but are part of the virtuous circle of sustainable and sound development from the cultural standpoint”. Indeed, identity development raises the possibility of reconstructing, from a territory, conditions that improve the quality of life, respecting the culture and tradition.

⁴ ARENAL, Celestino del: 2010, *Ibíd.* Page 37. Madrid - Spain.

⁵ Background of indigenous development: 2007. *Ibíd.* Page 95.

The socio-economic aspect of the indigenous populations. The United Nations say there are about 5,000 indigenous tribes in 70 countries on five continents, totaling more than 370 million people today. Of these, around 50 million live in Latin America, making up 10% of the inhabitants of the region. In Latin America (IDB, 2006) there are about 400 different ethnic groups: in Bolivia 71% are direct descendants of Indians, in Guatemala 66%, Peru 47 % and 33% in Ecuador. In five countries (Peru, Mexico, Guatemala, Bolivia and Ecuador) almost 90 % of the indigenous people of the region live with the highest proportion to be found in Mexico and Peru.

In economic terms, the first regional assessment (Psacharopoulos and Patriños, 1994) of the standard of living of indigenous people was much lower than the rest of the population economic situation is found. Ten years later, in another follow-up study (Hall and Patriños , 2005)it was determined that , although they have implemented education and health , indigenous are recording the highest and most persistent poverty rates in the region. There is a "deep divide" in the various indicators of living standards between indigenous and non-indigenous populations.

International Cooperation - development policies and strategies: Policies and strategies formulated by international cooperation have as objectives the reduction of poverty, sustainable development and respect for human rights of indigenous people. *The UN Declaration on indigenous rights of 2007.* The Declaration contains a set of principles, objectives and policy guidelines for the promotion and protection of rights of indigenous people. It also poses a human rights-based approach, in this regard recognizing the basic rights to lands and territories, autonomy, traditional practices, organization and participation; the right to free, prior and informed consent; bilingual education; and collective rights of indigenous people. In this perspective, the statement means a political commitment of the United Nations and member states to compensate for injustices and disadvantages of historical character. It is also an important instrument for the elimination of human rights violations and discrimination against indigenous people. It recognizes the right of self-determination, understood as the right to freely determine their political status and economic, social and cultural development.

The declaration also calls upon States to consult in good faith with the indigenous people to obtain their *free, prior and informed consent* before approval of any project affecting their lands or territories, particularly in connection with the development, utilization or the consent exploitation of mineral, water or other resources. However, in the

practical aspect declarations and action plans are not legally binding instruments, although it develops rights legislation.

The EU policy on indigenous people 1998. The policy is a statement of principles and political engagement with indigenous people. In this sense it recognizes the right of self-management, to choose their own institutions, their political status and territory. It recognizes the right to communal ownership of land, bilingual education and cultural heritage; the right to "self-development" that is, the structuring of their own social, economic and cultural development and; the principle of self-identification and the right of prior consultation and collective rights.

The 1998 policy argues that the demands of indigenous people must be integrated as cross-cutting issues at all levels of cooperation, including policy dialogue with governments. It also considers a priority to strengthen the indigenous organization, in order to strengthen their capacity to participate in the planning and implementation of development programs. It promotes economic development, ethical trade and sustainable management of their natural resources. However it is not a legally binding instrument for Member States.

The World Bank policy with indigenous people 2005. The operational policy DO: 4.20 1991 promotes the recognition of tenure rights to land and resources. It also ensures the participation of indigenous people in the phases of the project cycle. The policy contains provisions on financing of projects, which requires the development of an "indigenous development plan" of communities. It recognizes that indigenous people are closely tied to land, forests, water and natural resources. The policy formulates a right-based approach and the principle of "ethno-development". However there is no reference to the ILO Convention 169.

The Operational Policy 4.10 of 2005 recognizes the collective rights of indigenous people to their lands and territories, the principle of self-identification, the right to prior consultation and participation of indigenous people in the programs and projects. It also notes that access to natural resources is vital to the sustainability of their cultures and livelihoods. In this perspective, it formulates the criteria for sustainable development by focusing on "ethno-development". It also contains provisions on the legal recognition of land, territory, health, self-development and institutional strengthening.

The Interamerican Development Bank Strategy (IDB) 2006. The strategy is based on the main international standards, such as: the ILO Convention 169 of 1989 and the Declaration of the United Nations 2007. It aims to support development processes on the

economy and governance of indigenous people, prioritizing cultural and territorial integrity, harmonious relationship with the environment and the respect of indigenous rights. The strategy proposes an approach of “development with identity” and as elements of this vision outlines the principles of human rights, the right to their lands and natural resources, worldview, sustainable development, the right to bilingual education and medicine.

On the economic side it seeks to exploit the resources of the communities, in order to enhance the comparative advantages for production. It promotes the creation of indigenous companies in areas of products and services such as ecotourism, handicrafts, forestry, mining, hydrocarbons, etc. In this context it proposes a model of intercultural economy that suits the market from their own cultural perspective. However, the strategy does not recognize the right of “free, prior and informed consent”, however it considers the "right of inquiry”.

The ILO Convention 169 of 1989. The ILO Convention 169 is the principal legally binding instrument of international law that protects the rights of indigenous people. Thus, when a state ratifies this Convention is binding and therefore it has the obligation to adapt its internal rules. Convention 169, assumes a public definition of indigenous people, noting that awareness of their identity, is a criterion for determining indigenous groups.

The Convention promotes an appropriate cultural development for indigenous people, recognizing the rights over land, territories, access to natural resources, health, education, employment conditions and cross-border contacts. The ILO Convention 169 although does not meet all expectations of indigenous people. It becoming legally binding is significant, with its significance that it legally commits countries that have signed and ratified it to adhere to them. The basic provisions of the Convention are three: 1) respect for the identity of indigenous people, 2) effective participation in decision-making processes that affect them, and 3) the establishment of appropriate institutions or mechanisms to manage programs affecting indigenous interests (Bronstein, 1998).

The Spanish strategy for cooperation with indigenous people (ECEPI-2006). The strategy has characteristics of a progressive strategy that contains principles, guidelines and methodologies to be applied in light activities of cooperation reference. In this perspective, maintains its corporate objectives to promote the strengthening of indigenous organizations, and effective participation at all levels and stages of development (Strategy, 1997). It also adopts a new approach based on human rights, in order to contribute to their self-development and implement their own development models. The strategy incorporates aspects of vital importance, which had not been considered before, such as the right to free,

prior and informed consent, including the right to refuse cooperation on projects affecting their territories. However, the policy can be improved with more explicit provisions on the rights of the "land" and the right of "self-determination".

The Dutch policy of cooperation with indigenous people 1993. The Dutch policy of 1993, formulates a development approach based on respect for "human rights ", it also emphasizes the importance of cultural rights, the rights to land, territories and natural resources. It recognizes the principle of self-development, referring explicitly to development activities. With regard to standards, is based on Agenda 21 and the ILO Convention 169. The elements of the human rights -based approach, are related to the principle of self-development, collective rights, free prior and informed consent, territorial and cultural rights. On a definition of indigenous people, it considers the study of Martinez Cobo (1986).

The German policy with indigenous people: Regional Strategy 142. The German government in 2006 approved the regional strategy 142. This policy is a broad statement of principles, guidelines and standards of mandatory reference for the decision -making on the management, financing and implementation of development assistance projects aimed at indigenous people. In this perspective, it makes a developmental approach to identity, based on the application of political, civil, economic, social and cultural human rights, including gender equality.

The policy establishes the right of self-development, and protection of rights to land ownership, participation and strengthening of indigenous organizations. It also recognizes the right to free, prior and informed consent emphasizing the need to respect the priorities of indigenous people and supporting the development of "plans and strategies" that arise from their own vision of development. The cooperation is based on two approaches, first in a transversal approach, including the aspirations of indigenous people in all projects, and second based on the direct support to indigenous organizations.

The Norwegian efforts to strengthen the work with indigenous people 2004. In 2004 Norway formulated its policy of working with indigenous people, which it has as its guiding principle the ILO Convention 169. The strategy promotes activities and programs to promote the rights of indigenous people. Norway was the first country to ratify Convention 169 in 1990, since then, its work with indigenous people has been based on the provisions of this Convention. The strategy poses human rights -based approach. It states that development and human rights are inextricably linked. The rights-based approach development aims to break the cycle of poverty. States that indigenous people represent the

"poorest of the poor" in society. The strategy prioritizes strengthening the collective rights of indigenous people and ensures their participation in the issue of biodiversity. Norway has not developed a specific policy on indigenous people; however it was the first country to ratify the ILO Convention 169.

The Danish Strategy for Support to Indigenous People 2005. In 2005 Denmark formulated its policy of support for indigenous people, based on a human rights approach. The Strategy considers that the support for the right of self-determination is the cardinal principle for defining indigenous rights at the international level. It argues that this right as distinct people is the most basic, as it recognizes their cultures, languages, religions and other aspects. In relation to the right to self-determination it considers the right to control their future, and to freely determine their economic, social and cultural development according to their own worldview. One aspect of particular relevance of the strategy is the inclusion of economic and trade issues in the political agenda of international cooperation. In this context, it states that indigenous people depend immediately from the land they occupy and of natural and biological resources in their territories. It also supports the preservation and development of sustainable methods of harvesting, fishing and hunting; it also claims that products made by indigenous ensure a fair market.

Assessment of development policies and indigenous rights. Policies and strategies are based on the principles of the ILO Convention 169 of 1989, the Declaration of the United Nations 2007 etc. In this perspective, they establish objectives, principles and methodologies for the implementation of the rights of indigenous people. They also have as basic principles: human rights, democratization, poverty reduction and sustainable development. The policies recognize the right to communal ownership of land, the principle of self-development, self-identification, ethical trade, bilingual education, gender approach, the right to self-determination and free prior consent regarding any activity within their territories. It also recognizes the collective rights of indigenous people; these include their history, languages, identities and cultures, together with their collective right to their lands, territories and natural resources. It also recognizes the right to self-determination, understood as the right to freely determine their political status. These principles constitute a common basis for policy development.

However, there is a marked divergence between cooperation policy and practice. The EU Policies (UE, 2002) are in a process of evolution. Also the Norwegian policy (2004) shows that there are few resources for development projects. Policies are not always (ONU, 2008) accompanied by implementation. A report on the state of indigenous rights

concluded that there is a wide gap between international law and its practical application. This is due in particular to the absence of binding legislation, or, in the language of rights and safeguards approach (CEPAL, 2006), rights are recognized but they are not accompanied by social guarantees (policies, programs and projects).

In relation to the impact assessment, the Spanish Cooperation Agency 2005 states that one of the weakest aspects of the cooperation system is the very low weight of the evaluation of the results and impacts achieved, and their replacement almost exclusive by financial justification for the implementing funds. In 2002, the EU conducted an evaluation on the implementation of its 1998 policy of indigenous support. The report admitted that the assessment was not able to measure the impact of projects on the development of indigenous people, due to the lack of a suitable database, and the absence of indicators to assess the quality of implementation of the policy.

Outstanding issues for future research. Outstanding issues for future studies are related to the approach of "development with identity", together with the approach of "human rights", considering two collective rights and its elements such as the principle of self-development, self-determination, autonomy, land and territory, among others. One issue to be studied is the structural poverty of the indigenous population. Pointing at factors that are associated with poverty (education, employment, health) it can be found that ethnic identity remains a factor that influences a person living in poverty.

The UN Strategy (ONU, 2008) suggests an approach to development based on *human and culturally sensitive rights*. Recognizes the right of self-determination, noting that stands with self-government, autonomy and self-management.⁶ The IDB Strategy (BID, 2006) proposes a model of *intercultural economy* adapted to the market from their own vision of development. The Spanish Strategy (2006) poses an approach based on "human rights" and "self-development". The regional strategy 142 from Germany, made an approach to development with identity, based on the human, economic and social rights. The strategy of Denmark (2005), states the right to "self-determination", which is based on their cultures, languages and religions. However development policies have little conceptual theoretical development.

⁶ See the Guidelines of the United Nations: 2008, *Ibíd.* Pages 34, 35 and 36.

CAPITULO I

1 JUSTIFICACION Y PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

1.1 INTRODUCCION

Han pasado más de 500 años, y se sigue hablando de los pueblos indígenas de América Latina. Esta gran diversidad de pueblos, con prácticas culturales, cosmovisiones y conocimientos particulares, representa una fuente de riqueza cultural importante para sus respectivos países. En esta perspectiva su contribución al arte, las tecnologías, las medicinas, y la conservación de la biodiversidad es apreciable. En síntesis las culturas indígenas han heredado y legado un rico patrimonio de conocimientos, formas artísticas, religiosas y culturales.⁷ La percepción general que se tiene de los pueblos indígenas, es que actualmente se encuentran en una situación de pobreza, las causas tienen su origen en el proceso de colonización, que originó el desplazamiento de sus propias tierras y territorios, además de la continuada y sistemática discriminación de la sociedad y la falta de reconocimiento de sus derechos específicos.⁸ En consecuencia, han perdido el control de las decisiones sobre su autogestión y de la aplicación de sus propios modelos de desarrollo.

Los pueblos indígenas demandan el reconocimiento de sus derechos colectivos en su condición específica de pueblos autóctonos y sociedades culturalmente diferenciadas. Estos incluyen no solo los derechos humanos más básicos a la vida e integridad, sino también los derechos sobre sus tierras y territorios, el idioma, la autonomía, la salud y educación, el autodesarrollo y otros elementos de su identidad cultural. En este sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a su *libre determinación*, entendido como el derecho a determinar libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural.⁹

Según datos de las Naciones Unidas 2005, en la actualidad existen alrededor de 5.000 pueblos indígenas repartidos en 70 países de los cinco continentes, lo que suma más de 370 millones de personas en el conjunto de la población mundial. De ellos, en torno a 50 millones viven en América Latina, lo cual representa al rededor del 10% de los habitantes de la región, alcanzando en algunos países entre el 60 y el 80% del total nacional.¹⁰ En el

⁷ Véase, el mensaje por el “día internacional de los pueblos indígenas del mundo” del Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Ban KI-MOON del 9 de agosto de 2010.

⁸ CARIÑO, Joji: “Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Pobreza”, AEI, Pág. 42. Madrid, 2004.

⁹ Ver la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 (Art. 3°).

¹⁰ En el país de Bolivia, según el estudio del BID de 2006, el 71% de su población es de raza indígena.

ámbito internacional la década del noventa (Hall y Patriños, 2005) estuvo marcada por un notable alzamiento de la población indígena del Estado mexicano de Chiapas, conocido como la rebelión Zapatista en 1994. En México, el sujeto social indígena comenzó a plantear como demanda política la autonomía territorial.¹¹ Los movimientos indígenas de América Latina en los últimos años han empezado a ejercer su poder político de variadas y nuevas formas cada vez más visibles, emergiendo como un nuevo actor político. En esta tendencia en 1990 en Ecuador, tuvo lugar la sublevación del movimiento indígena (Bretón, 2001) que se caracterizó por la pertinencia de muchas de sus demandas sentidas como propias por grupos importantes de la población mestiza, las sucesivas protestas entre 1990 y 1994, condujeron a negociaciones con el Gobierno y a cambios constitucionales. En Bolivia se produjeron manifestaciones similares que culminaron con el derrocamiento del Presidente Sánchez de Lozada 2003. Asimismo en Guatemala, patria de Rigoberta Menchú, indígena maya ganadora del Premio Nobel, la guerra civil terminó en 1996 con la firma de los acuerdos de paz, que incluyeron el acuerdo sobre identidad y los derechos indígenas.

En el año 2001, Alejandro Toledo un descendiente de quechuas andinos fue elegido como el primer presidente de origen indígena del Perú. Al empezar su gestión realizó un acto de asunción de mando en la ciudad histórica del Cusco, donde además se firmó la Declaración de Machu Pichu: “Sobre la democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza”. Sin embargo, la reciente expresión política de los pueblos indígenas se hizo sentir en América Latina, cuando en Bolivia el líder indígena Evo Morales, fue reelegido como presidente Constitucional el 2009, y en donde, al tomar posición del cargo, dijo: “Juro como Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia”. En este contexto, el gran desafío de la sociedad boliviana es construir un nuevo proyecto intercultural y democrático que transforme las relaciones, estructuras e instituciones para el conjunto de la sociedad y reconozca los derechos colectivos de los pueblos indígenas.¹²

En relación al aspecto socio económico, en 1994 el Banco Mundial realizó la primera evaluación regional sobre el nivel de vida de la población indígena, en la que se comprobó una situación económica muy inferior al promedio de la población total. Una década después, en otro importante estudio de seguimiento 2005, se determinó que, pese a que se han puesto en práctica programas sociales, los indígenas siguen registrando las mayores y más persistentes tasas de pobreza de la región. En este aspecto, con el propósito de lograr

¹¹ Véase, Rosa de la Fuente: “La autonomía indígena en Chiapas”. Editorial Catarata 2008, Madrid.

¹² Véase el estudio de Esther del Campo: “Interculturalidad, Democracia y Desarrollo en Bolivia”. Editorial Catarata. Año 2012. Madrid - España.

mejores resultados en la reducción de la pobreza de la población indígena (Hall y Patriños, 2005) se recomienda mejorar el capital humano, centrándose en los aspectos de la salud, la educación y la mejora de acceso a los servicios sociales, financieros, laborales etc.

El Convenio 169 de la OIT, “Sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales” de 1989, es en la actualidad el único instrumento jurídicamente obligatorio en el ámbito internacional que tutela exclusivamente los derechos de los pueblos indígenas. Otro instrumento de reciente aprobación es la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas” el 2007, la importancia de la Declaración, esta, en qué apertura el dialogo entre los Estados y los pueblos indígenas y, constituye un mecanismo en la lucha contra las violaciones de los derechos humanos y la discriminación.¹³

Los Estados de la región en la aplicación de sus respectivas políticas públicas, promueven la inversión privada y otorgan concesiones para la explotación de recursos extractivos en minería, petróleo, gas, etc. En este sentido, existe incompatibilidad entre los derechos reconocidos en la norma constitucional a los pueblos indígenas y la aplicación del derecho a la “consulta previa” ante la aprobación de leyes que afectan sus tierras y territorios. En relación a esta cuestión la Declaración de Naciones Unidas 2007, señala que los Estados celebrarán consultas con los pueblos indígenas antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras, territorios y recursos, particularmente en relación con la explotación de recursos minerales, petroleros, forestales, hídricos o de otro tipo.

Los pueblos indígenas están en los países subdesarrollados, donde, las relaciones con sus respectivos Estados distan mucho de ser armoniosas, en la actualidad existen conflictos étnicos.¹⁴ Los pueblos indígenas han venido cambiando el panorama político a un ritmo rápido y se están convirtiendo en actores del proceso de adopción de políticas y de la puesta en práctica de las decisiones que afectan su propia existencia.¹⁵ En este sentido, los pueblos indígenas en el (Sobero, 2003) contexto internacional, especialmente desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, no han sido lo suficientemente abordados. Los movimientos indígenas que emergen como nuevos actores políticos y que demandan sus derechos, además de su presencia y carácter generador de cambio en la agenda internacional, no han recibido el interés que merece de la sociedad global.

¹³ La Declaración (ONU) sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, enfatiza la importancia de este tratado para luchar contra las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

¹⁴ Tesis Doctoral de SOBERO, Yolanda: “Conflictos Étnicos: El Caso de los Pueblos Indígenas”. Universidad Complutense de Madrid. Año de 1997.

¹⁵ DAUDELIN, Jean, 1988. Citado en la Directriz de Noruega sobre los pueblos indígenas de 2004.

En los últimos años, los pueblos indígenas (Hall y Patriños, 2005) han tenido una creciente influencia política en la región, sin embargo han avanzado muy poco en materia económica y social durante la última década y continúan sufriendo altos niveles de pobreza, menor educación y mayor incidencia de enfermedades y discriminación que otros grupos de la sociedad. En esta evidencia, la Estrategia de cooperación indígena de Noruega 2004, afirma que los pueblos indígenas están considerados dentro de la población como los “más pobres entre los pobres” y continúan siendo excluidos en el proceso de desarrollo.¹⁶

En este contexto, la cooperación internacional ha formulado *Políticas y Estrategias de Desarrollo* con el objetivo de implementar los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos en el ámbito internacional. España el 2006 formulo la estrategia de cooperación española con los pueblos indígenas (ECEPI), esta política tiene como objetivo, contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultural. En este sentido, reconoce el principio de *autodesarrollo*, entendido como el derecho de los pueblos indígenas a poner en práctica sus propios modelos de desarrollo. Asimismo, “La Estrategia de apoyo Danés a los pueblos indígenas” de 2005, formula un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos y, afirma que el derecho de *autodeterminación* es el principio cardinal para definir los derechos indígenas en el ámbito nacional como internacional.¹⁷

La Unión Europea, en su política: “Sobre el apoyo a los pueblos indígenas” 1998, señala que el objetivo general es realzar el derecho y la capacidad de los pueblos indígenas de controlar su propio desarrollo social, económico y cultural. Además reconoce el principio de *autodesarrollo* entendido como la configuración de sus propios caminos de desarrollo. La Estrategia 142 de Alemania: “La cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas en América Latina” de 2006, sostiene que apoyara a los pueblos indígenas en el marco del derecho a un *desarrollo con identidad*, en la medida que esta proteja las tierras y territorios que utilizan para su subsistencia. La “Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)” de 2006, expresa un enfoque de *desarrollo con identidad* en el ámbito económico, que comprende un proceso de fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía e interacción sostenida con su medio ambiente y, el respeto a los valores indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión.¹⁸

¹⁶ Véase, la Estrategia de Noruega sobre el trabajo con los pueblos indígenas de 2004.

¹⁷ La Estrategia de apoyo a los pueblos indígenas (DANIDA) 2005, está disponible en: www.um.dk

¹⁸ La Estrategia del BID de 2006, propone un “desarrollo con identidad en el ámbito económico”, plantea el diseño de un modelo de economía intercultural con acceso al mercado desde su propia perspectiva cultural.

En igual tendencia, la “Directriz de Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas” de 2008, formula un enfoque de desarrollo basado en los *Derechos Humanos y Culturalmente Sensibles*, esta política tiene como principios básicos la no discriminación, la igualdad de género, la autodeterminación y, los derechos colectivos.¹⁹ En concreto, las políticas de desarrollo formuladas por la cooperación internacional tienen como objetivos comunes: lograr reducir los altos niveles de pobreza de la población indígena; alcanzar el desarrollo sostenible y la observancia de los derechos humanos. Asimismo, presentan un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos, en el marco del concepto de autodesarrollo, desarrollo con identidad, etnodesarrollo y autodeterminación. Las políticas tienen como estándares internacionales el Convenio 169 de la OIT de 1989, el Convenio sobre Diversidad Biológica 1992, la Declaración de las Naciones Unidas 2007, entre otros.

Merece destacar a los países europeos que han ratificado el Convenio 169 de la OIT, nos referimos a los países de España, Dinamarca, Noruega y Holanda. Estos países no tienen pueblos indígenas dentro de sus límites territoriales. Sin embargo la ratificación demuestra el compromiso político de estos países de proteger los derechos de los pueblos indígenas y es una clara expresión de su solidaridad con el movimiento indígena y otros Estados partes que han ratificado el Convenio 169 de la OIT. En relación a este asunto, Alemania hasta la fecha no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, con la tesis que en su país no existen minorías étnicas en el sentido del Convenio 169. En esta cuestión, y según la interpretación oficial que hace del derecho internacional, el término *pueblo* implica el reconocimiento del derecho a la soberanía estatal y autonomía. No obstante, ha formulado la estrategia regional 142, dirigida a los pueblos indígenas de América Latina.

En el ámbito internacional no existe una definición consensuada del concepto de “pueblos indígenas”, y la opinión que actualmente prevalece, es que no se requiere una definición universal formal para el reconocimiento de sus derechos colectivos. El Convenio 169 asume una definición pública y señala entre otros criterios, que la “conciencia de su identidad” deberá considerarse un criterio fundamental para determinar a los grupos de población indígena. Las políticas de cooperación incluyen el concepto de *auto identificación* como criterio definidor para determinar el tamaño de la población indígena.

¹⁹ Véase, las “Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas” de las Naciones Unidas del año 2008.

1.2 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

El trabajo de investigación sobre: “La cooperación internacional y los pueblos indígenas de América Latina: Políticas y estrategias de desarrollo 2000 - 2010”, constituye hoy uno de los aspectos poco tratados en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, como una de las dimensiones de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, existen muchos estudios sobre los pueblos indígenas de carácter antropológico, histórico, político, económico, social, cultural etc. En este aspecto, se han tratado temas sobre los movimientos indígenas en América Latina, el derecho sobre sus tierras y territorios, el principio de libre determinación y autonomía, la biodiversidad, sus lenguajes, su cosmovisión, el arte, la salud, la educación bilingüe, sus historias, y otros elementos de su identidad cultural.

En este sentido, la justificación de la investigación está en relación al estudio del estado actual sobre el debate de la situación estructural de pobreza de los pueblos indígenas, la falta de reconocimiento de sus derechos colectivos, la emergencia como nuevo actor de carácter político, que presenta un discurso de cambio del modelo vigente y la reivindicación de sus derechos. En esta perspectiva, la cooperación internacional ha formulado políticas y estrategias de desarrollo con el propósito de implementar los derechos específicos reconocidos a los pueblos indígenas. La investigación pretende cubrir un vacío del conocimiento sobre las políticas de cooperación internacional, que tienen como objetivo hacer efectivo los derechos colectivos de los pueblos indígenas, mediante la aplicación de programas y proyectos de desarrollo en territorios indígenas, aspectos poco estudiados en la actualidad y, que se encuadra con la metodología que exige la originalidad del tema.

En relación al proceso de reconocimiento de sus derechos (Martí, 2004) y la visualización de los movimientos indígenas, esta cuestión es fruto de la conjunción de múltiples factores. En primer lugar se dio la consolidación de una masa crítica de organizaciones que terminaron por introducir el tema de los derechos indígenas en la agenda política, este fenómeno se inicia a finales de los años setenta y se consolida durante los ochenta (Brysk, 2000). En segundo lugar la inserción de redes organizadas en las instituciones del sistema internacional y, con ello, la capacidad de generar legislación internacional, es un proceso que irrumpe a finales de los ochenta y que se extiende durante toda la década de los noventa con la inserción de elementos pluralistas y multiculturales en la mayor parte de las constituciones latinoamericanas (Anaya, 1996; Van Cott, 2000) y, finalmente la etapa de la consolidación de los tratados, mediante el diseño e

implementación de políticas y estrategias específicas de desarrollo indígena. En esta orientación, los organismos internacionales de promoción del desarrollo, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las agencias de cooperación de España, Dinamarca, Alemania, Holanda, vienen financiando planes de desarrollo en territorios indígenas, en el contexto de estrategias de desarrollo que tienen como propósito llevar a la práctica el enfoque de “etnodesarrollo”, el concepto de “desarrollo con identidad”,²⁰ el “autodesarrollo” etc. Actualmente, se está en este proceso de ejecución de planes y programas de desarrollo dirigidos a los pueblos indígenas y donde, como señala el profesor Salvador Martí 2004, es el gran desafío y aún queda mucho camino por recorrer.²¹

La cooperación internacional viene diseñando políticas y estrategias de desarrollo indígena, que tienen como objetivo principal reducir los niveles de pobreza indígena, en la perspectiva de hacer efectivo los derechos colectivos reconocidos en diversos instrumentos de carácter internacional, y de forma específica el Convenio 169 de la OIT de 1989. Debemos destacar que es precisamente en esta fase de implementación práctica de las políticas y estrategias de cooperación donde se enmarca el trabajo de investigación.

La gran mayoría de los pueblos indígenas viven en países en desarrollo, donde sufren una marginación económica, social y política. Muchos de ellos, además, habitan en zonas que se consideran cruciales para la conservación de la biodiversidad y mantienen prácticas sociales y culturales que permiten una utilización sostenible de los recursos. En las últimas décadas vienen demandando el reconocimiento de sus derechos colectivos sobre sus tierras y territorios. De ahí que la cuestión de los pueblos indígenas venga recibiendo mayor atención por parte de la comunidad internacional sobre sus derechos colectivos.²²

Los pueblos indígenas con su herencia cultural y su fortaleza social y ética, que se basa en una relación armónica del hombre con la naturaleza y del individuo con la sociedad, ofrecen elementos de solución a las contradicciones fundamentales que enfrenta el mundo al principio del siglo XXI. El reto actual es como garantizar un nivel de vida adecuado en términos sociales y económicos para una población indígena que hoy vive en situaciones inaceptables de pobreza material y falta de oportunidades para superarla, tomando en cuenta las tasas de crecimiento demográfico y las presiones cada vez más

²⁰ SHELTON H, Davis (2002), analiza los planes de desarrollo indígena que se han implementado con el apoyo del Banco Mundial. Citado por MARTÍ PUIG, Salvador 2004.

²¹ Salvador Martí 2004, sobre la evolución indígena, señala: Primero, la consolidación de organizaciones sociales; la generación de una legislación sobre los derechos indígenas y la implementación de políticas específicas de cooperación internacional, fase en la que actualmente se está y donde el avance es muy escaso.

²² Véase, el “Documento de trabajo de la Comisión, sobre el apoyo a los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo de la Comunidad y de los Estados miembros”, (CE) del 11/05/1998.

fuertes sobre los recursos naturales y el equilibrio ecológico. El modelo de desarrollo indígena, representa un mensaje poderoso en términos de cosmovisión, espiritualidad, organización social, y destrezas en la aplicación de estrategias de sobrevivencia ante condiciones de extrema adversidad y presión. Esta elasticidad y capacidad de adaptación en condiciones adversas presenta para la sociedad lecciones importantes que requieren de un respeto y de una voluntad de diálogo y aprendizaje de manejo de los asuntos indígenas.²³

Diversos estudios revelan que existe una alta correlación entre la variable pobreza y etnia; transcurridos diez años desde la Declaración del milenio (ONU, 2000), la incidencia de la pobreza en los pueblos indígenas se ha mantenido. Es un hecho que la globalización económica está agudizando la pobreza y la exclusión, y está generando niveles de desigualdad desconocidos en la historia de la humanidad, y que la viabilidad social de esta globalización requiere incorporar elementos de solidaridad, mediante acciones redistributivas de la renta y reconociendo la existencia de bienes públicos globales, como la paz, la seguridad, la sostenibilidad ambiental o la estabilidad económica.²⁴

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, entiende por pobreza aquella situación de carencia de oportunidades, capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno. Parte de estas oportunidades y opciones viene determinadas por el nivel de ingresos disponible, en la medida en que tales ingresos condicionan el acceso a los bienes y servicios necesarios para mantener un nivel de vida adecuado. De igual forma señala que, junto a la carencia de oportunidades y de capacidades, la alta vulnerabilidad y falta de empoderamiento o representatividad definen las dimensiones de la pobreza.

El Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 1997) señala que la pobreza tiene un carácter multidimensional y denota la exclusión de las personas de un nivel de vida adecuado. Las dimensiones de la pobreza abarcan distintos aspectos de la capacidad humana: económicas (renta, medios de vida, trabajo digno), humanas (salud, educación), políticas (derechos, poder, voz), socioculturales (estatus, dignidad) y protección (inseguridad, riesgo, vulnerabilidad). Además, la integración de la perspectiva de género es esencial para poder reducir la pobreza en todas sus dimensiones, y el mantenimiento del equilibrio de los recursos naturales es fundamental para la reducción de la pobreza.

En este sentido, la pobreza definida exclusivamente en términos de ingreso y consumo en una economía de mercado, no refleja la realidad de los pueblos indígenas. Los

²³ Véase, el documento de Ana DERUYTTERE, sobre: "Pueblos Indígenas, Globalización y Desarrollo con Identidad: Algunas Reflexiones de Estrategia" del año 2001.

²⁴ Ver el "Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008". Pág. 19, Año 2005. Madrid-España.

pueblos indígenas entienden la pobreza como la falta de reconocimiento de sus derechos colectivos sobre la tierra, o el derecho de autogestión entendido como el derecho a poner en práctica sus propios modelos de desarrollo.

En relación a los derechos indígenas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas del 2007, reconoce los *derechos colectivos* de los pueblos indígenas, asimismo asevera que reconocer estos derechos específicos es garantizar su supervivencia como grupos humanos. Estos derechos incluyen el reconocimiento sobre sus tierras, territorios y recursos, a mantener sus culturas, sus identidades propias, el derecho de autogobierno etc. Reconocer tales derechos es necesario para asegurar la existencia, el desarrollo y el bienestar de los indígenas como colectividades distintivas.

En este contexto, la comunidad internacional ha formulado *políticas de desarrollo*, dirigidas a los pueblos indígenas, con el objetivo de implementar sus derechos colectivos. No obstante, existe una marcada divergencia entre las políticas y la práctica de la cooperación. En efecto, se reconocen los derechos, pero estos no vienen acompañados de los planes (financiación) para su realización. Pero, esto no significa que no existan algunas acciones de cooperación, por ejemplo, España viene desarrollando proyectos dirigidos a los pueblos indígenas (educación bilingüe, demarcación de territorios) etc. La ayuda llega a las zonas rurales más alejadas y focalizadas como espacios en situación de extrema pobreza, donde es escasa o no existe inversión pública del país receptor de ayuda.

Uno de los principales problemas para el estudio de los pueblos indígenas (Hall y Patriños, 2006) es la escasa disponibilidad de datos y la falta de un sistema estadístico. En este aspecto se subraya que los datos recogidos en esta investigación son todavía insuficientes, debido a las características propias de la cuestión indígena. La información estadística es escasa y varía mucho de una fuente a otra, siendo el principal problema que no hay un consenso único en el ámbito internacional para la definición del término de *pueblos indígenas*, lo cual hace que según el método empleado, los resultados de población numérica varíen significativamente de un país a otro. En este aspecto la ausencia de una definición única de identidad indígena constituye un desafío para los investigadores en temas indígenas. Por consiguiente, para realizar trabajos comparativos a lo largo del tiempo, dentro de un país y entre países, se debe recurrir a los conceptos más tradicionales de indígenas. Pero en lo sustancial se pretende demostrar la hipótesis de inicio y también incentivar otros estudios sobre este tema como es el objetivo de toda investigación.

El desarrollo de la investigación comprende tres aspectos principales: *Primero* el estudio de los principales instrumentos internacionales que promueven y protegen los

derechos de los pueblos indígenas. *Segundo*, el estudio y análisis de las principales políticas y estrategias de desarrollo formuladas por la cooperación internacional y, *Tercero* realizar un análisis crítico sobre el proceso de reconocimiento de los derechos indígenas, es decir, se reconocen los derechos pero estos no vienen acompañados de los planes respectivos para su ejecución. En efecto, se pretende de acuerdo a la metodología descubrir las principales relaciones de causalidad que existen entre los sucesos o variables de la realidad investigada.

La investigación comprende las políticas de desarrollo indígena formuladas por los países de España, Dinamarca, Noruega, Alemania y los Países Bajos. De igual forma, las políticas diseñadas por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE), y el Convenio 169 de la OIT de 1989. En el aspecto temporal el estudio comprende el periodo de 2000-2010, situándose el ámbito geográfico en la región de América Latina en forma general, pero en forma específica la realidad étnica de los países andinos de Bolivia, Ecuador y Perú. La investigación, se enmarca en la cooperación para el desarrollo con los países pobres, siendo los pueblos indígenas un sector de la población considerados los más pobres, en consecuencia un tema de estudio del ámbito de las Relaciones Internacionales.

La participación del autor, en la Maestría sobre Planificación Regional en el Weitz Center for Development Studies (CERUR) Israel 1994, la Maestría en Cooperación Internacional en el Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG) el 2002, y también la experiencia de trabajo en el Ministerio de la Presidencia del Perú en planes y programas de desarrollo regional, constituyen aspectos modestos que incorporan una aportación práctica al trabajo de investigación. Finalmente subrayar que pese a las dificultades que siempre conlleva la realización de este tipo de trabajos, se debe mencionar el apoyo e interés del Profesor José Sotillo, del Departamento de Relaciones Internacionales (UCM), siendo de vital importancia su orientación profesional en el trabajo de investigación.

En relación a la ESTRUCTURA de la investigación, los temas relevantes están en coherencia con los principios teóricos de la cooperación y las Relaciones Internacionales, las nociones del desarrollo indígena, los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la situación socioeconómica, los principales instrumentos y actores de la cooperación internacional. Asimismo, el estudio de los principales instrumentos del ámbito internacional que protegen los derechos específicos de los pueblos indígenas. En este sentido, se pretende conocer los elementos más relevantes de las políticas de cooperación internacional, en forma específica el análisis de los principios, enfoques de desarrollo, metodologías,

directrices, criterios de intervención, sectores de actuación tanto transversal como sectorial etc. Asimismo, se busca realizar un análisis de los principales criterios de las políticas de cooperación bilateral y multilateral, resaltando los aspectos comunes y divergentes de las políticas de desarrollo indígena. Los capítulos de la investigación son los siguientes:

Capítulo I: Introducción, justificación y planteamiento de la investigación, igualmente los objetivos, la metodología y las hipótesis de la investigación. De igual forma en este apartado se realiza una breve descripción sobre los derechos de los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT de 1989.

Capítulo II: El marco teórico, que comprende los principios de las Relaciones Internacionales, los fundamentos del desarrollo indígena, la cooperación en el ámbito de las relaciones internacionales, los conceptos teóricos del desarrollo y subdesarrollo, las teorías del desarrollo clásica y neoclásica, y la evolución histórica de la población indígena.

Capítulo III: Comprende los aspectos históricos de los pueblos indígenas de América Latina, la definición del concepto de pueblos indígenas, las características principales de la situación socioeconómica de la población indígena, los aspectos demográficos, geográficos, y las características básicas de pueblos indígenas de Bolivia, Ecuador y Perú.

Capítulo IV: Expone la política de cooperación internacional de España, y los diversos instrumentos y actores de la cooperación para el desarrollo. También señala los Planes Directores de la Cooperación Española de 2005-2008; 2009-2012 y 2013-2016, explicando los objetivos, principios, estrategias, prioridades horizontales y sectoriales, así como los nuevos instrumentos y actores de la cooperación internacional.

Capítulo V: Análisis de las políticas de cooperación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), destacándose los principios y enfoques sobre los Derechos Humanos, los derechos colectivos, el acceso a sus tierras y territorios, el derecho de autodesarrollo etc.

Capítulo VI: Estudia un caso práctico en el Perú sobre el derecho de Consulta Previa y el Convenio 169 de la OIT. Asimismo el estudio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la Constitución política de los países de Ecuador, Bolivia y Perú. Las políticas públicas en el Perú y el enfoque comunitario de Bolivia.

Capítulo VII: Comprende las políticas de desarrollo indígena de la Agencia de Cooperación de Alemania (BMZ), la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA), la

Agencia Noruega de Cooperación (NORAD) y la Agencia de los Países Bajos (DGIS) realizándose un análisis de las políticas de desarrollo en relación a los asuntos indígenas.

Capítulo VIII: Muestra las conclusiones generales de la investigación, donde se realiza una sistematización de los aspectos más relevantes y de las aportaciones teóricas y prácticas de la investigación. Además se hace una reflexión de los aspectos más relevantes de la investigación, también se indica los temas para futuras investigaciones y finalmente la verificación o reformulación de las hipótesis planteadas al inicio del estudio.

Capítulo IX: En este capítulo se especifica la bibliografía consultada en el desarrollo del trabajo de investigación, la cual está clasificada por autores, textos, documentos, libros, investigaciones, declaraciones, convenios, tesis de investigación, revistas, diarios, páginas web y otros documentos. Del mismo modo, el trabajo de investigación incluye una relación de cuadros estadísticos, gráficos y mapas de ubicación geográfica de la población indígena.

BREVE ANÁLISIS SOBRE LOS DERECHOS INDÍGENAS

El derecho a un desarrollo con identidad: Los movimientos indígenas han puesto en el debate desde su propia perspectiva, el enfoque de desarrollo con identidad, esta visión se vincula con el derecho a la vida, la tierra, el territorio y los recursos naturales. Asimismo está relacionado con el derecho a la ciudadanía, la libre determinación, la autonomía, los derechos colectivos, la cosmovisión indígena, los modelos de desarrollo, la educación y salud. Es un proceso de desarrollo desde su “propio territorio y para su misma identidad étnica”, con el propósito de tener una vida digna y respetuosa de su propia identidad.

El concepto de “desarrollo con identidad” es identificado como un proceso en donde es indispensable la organización y la participación comunitaria, así como la planificación de acciones basadas en las necesidades y potencialidades detectadas por los mismos actores. Los actores son los agentes fundamentales del desarrollo. No es un desarrollo desde “afuera”, sino uno desde “dentro”. La cultura propia es el “capital inicial” para el desarrollo porque se asienta en los valores, las aspiraciones y el potencial de los pueblos. El desarrollo y la identidad cultural no se excluyen, sino que son parte del mismo círculo virtuoso de desarrollo sostenible y adecuado desde el punto de vista sociocultural”.²⁵

El derecho sobre la tierra y territorio: Las tierras y los territorios tienen dimensiones materiales, culturales y espirituales para los pueblos indígenas. Son necesarios para su

²⁵ Ver el documento del Fondo Indígena sobre: “Sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe”. Bolivia, 2007.

supervivencia y sostenibilidad económica, y están intrínsecamente ligados a la identidad y existencia de un pueblo. Los pueblos indígenas exigen la propiedad inalienable y colectiva de sus tierras y territorios. La Declaración de las Naciones Unidas 2007, señala: “Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado” (Art. 26).

Para los pueblos indígenas, la base fundamental de su economía es el *territorio*, por ello, se afirma que territorios y pueblos indígenas se pertenecen, por lo que cualquier cambio de importancia en uno de los dos va a repercutir necesariamente en el futuro del otro. La cosmovisión de los pueblos indígenas se basa en la relación armónica y holística con todos los elementos de la madre tierra al cual el ser humano pertenece pero no la domina. De esta forma el concepto de la acumulación es muchas veces ajeno a la cultura indígena, y de hecho la mayoría de los idiomas indígenas carecen de conceptos como “desarrollo”, “riqueza” o “pobreza”. Más bien, suelen enfatizar la “riqueza” que constituyen sus tierras, territorios y recursos naturales, su patrimonio cultural.²⁶

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas: La vulnerabilidad de los pueblos indígenas está estrechamente ligada a la falta de reconocimiento jurídico y de aplicación efectiva de sus derechos individuales y colectivos, especialmente lo concerniente a sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, con la dificultad añadida de la ausencia de mecanismos para su participación en las sociedades respectivas. Los principales instrumentos internacionales sobre los derechos humanos protegen los derechos del individuo, los pueblos indígenas demandan el reconocimiento de sus derechos colectivos para su supervivencia como grupos humanos. Estos derechos incluyen los derechos sobre sus tierras y territorios, a mantener sus culturas, su autogobierno y su autodeterminación. En este aspecto la comunidad internacional ha reconocido que hay que prestar atención especial a los derechos colectivos de la población indígena.²⁷ A pesar de la gran diversidad de pueblos y situaciones, la experiencia muestra que comparten una problemática común, que se refiere a la violación, falta de reconocimiento y aplicación efectiva de sus derechos, lo cual los convierte en grupos altamente vulnerables.²⁸

El derecho de consentimiento previo, libre e informado: El espíritu del derecho a la consulta y la participación constituyen la piedra angular del Convenio 169 de la OIT, este

²⁶ Sobre el concepto de cosmovisión, véase el documento de Anne, DERUYTTERE sobre: “Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia”. BID, Pág. 8, año 2001.

²⁷ Programa Indígena (AECID) sobre “La situación de los pueblos indígenas en el mundo”, señala la importancia de los derechos colectivos sobre sus tierras y territorios de los pueblos indígenas. Madrid, 2006.

²⁸ PROGRAMA INDIGENA (AECID): 2006, *Op. cit.*, pág. 9.

instrumento exige que los pueblos indígenas sean consultados en relación con los temas que los afectan. En esta orientación también exige que los pueblos indígenas puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas públicas que los afectan. Los principios de consulta y participación en el Convenio 169 no se relacionan únicamente con proyectos de desarrollo específicos, sino con cuestiones más amplias de gobernanza, y de participación política en la vida pública.

El Convenio 169 señala que la consulta es fundamental para poder alcanzar un diálogo constructivo y para la resolución efectiva de los diferentes desafíos asociados con la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Actualmente existen muchos conflictos entre el Estado, los pueblos indígenas y las empresas, en relación a la explotación de recursos naturales ubicados en territorios indígenas (minería, petróleo, gas etc.). En este sentido se hace necesario crear mecanismos de diálogo intercultural en base al principio de la “consulta previa” como lo señala el Convenio 169 de la OIT.

El derecho de participación en las políticas públicas: Los pueblos indígenas no participan en el diseño de las políticas públicas de sus respectivos Estados, asimismo no se tiene en cuenta su derecho de autodesarrollo, entendido como la forma de poner en práctica sus propios modelos de desarrollo. Igualmente en lo que respecta al diseño y la ejecución de programas y proyectos de la cooperación, todavía no está garantizada la plena participación de los pueblos indígenas durante todo el ciclo del proyecto, a esto debemos añadir que la ejecución de los proyectos de desarrollo no están en manos de las organizaciones indígenas. En este aspecto se hace necesaria la participación de los pueblos indígenas en la formulación de las políticas públicas, con el propósito que sus demandas y aspiraciones sean incluidas en las respectivas políticas de desarrollo nacional.

El derecho de autodesarrollo: Las culturas étnicas a causa de los procesos de colonización externa o interna y de la creación de naciones han perdido el control de las decisiones de aplicar sus propios modelos de desarrollo. También la falta de reconocimiento de sus derechos sobre la tierra y territorio, constituyen algunos aspectos que demandan los pueblos indígenas. La Estrategia de Cooperación Española con los Pueblos Indígenas del 2006, sostiene que los pueblos indígenas tienen derecho al *autodesarrollo*, entendido como la elaboración, aplicación y proyección de sus propios modelos y concepciones de desarrollo, definidos desde sus respectivas identidades diferenciadas. En síntesis el principio de autodesarrollo, se entiende como el derecho de los pueblos indígenas a poner en práctica sus propios modelos de autogestión y desarrollo.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- *El Convenio 169 de la OIT de 1989*: “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”; El Convenio reconoce una gama de derechos específicos a los pueblos indígenas. En la actualidad es el principal instrumento jurídicamente vinculante de protección de los derechos indígenas. La ratificación del tratado implica obligaciones jurídicas para los Estados signatarios del Convenio.
- *La Declaración de las Naciones Unidas de 2007*: “Sobre los derechos de los pueblos indígenas”; Aprobado en la 61ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2007. La Declaración reconoce una serie de derechos individuales y colectivos a los pueblos indígenas. Representa un compromiso político de los Estados miembros para compensar injusticias históricas con los pueblos indígenas, y constituye un mecanismo legal para la lucha contra la discriminación y la violación de los derechos indígenas.
- *Convención sobre los derechos del niño de 1990*: Aprobado por las Naciones Unidas el (02-09-1990). Reconoce los derechos de los niños indígenas en el Art. 17d, 29 d y 30. Este documento recoge las bases del derecho a la educación intercultural bilingüe.
- *Convenio sobre la diversidad biológica de la ONU*: Fue firmado en la Cumbre de Río de Janeiro 1992; Reconoce derechos de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos tradicionales y la conservación del medio ambiente en el Art. 8j, 10c, 17.2, 18.4.
- *Informes del Relator Especial*: Sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas (CDH); Informes nacionales, y recomendaciones sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas. Identifica cuestiones que deben ser atendidas por la cooperación para el desarrollo.
- *Segundo decenio de las poblaciones indígenas del mundo*: El programa de acción comprende del 2005-2014, aprobado por las Naciones Unidas. Establece el segundo decenio y la creación de un programa de acción específico (Res 59/174). Promociona la realización de actividades de cooperación y apoyo a los pueblos indígenas.
- *Declaración universal sobre la diversidad cultural*: Declaración 57 de la UNESCO del 2002; Establece las bases sobre el respeto a la diversidad cultural. Reconoce el papel clave de los indígenas para el mantenimiento de la diversidad cultural.
- *Directiva operacional 4.10*: “Sobre los pueblos indígenas” del Banco Mundial del año 2005. Establece el marco de aplicación para las prioridades de la política y la estrategia

²⁹ Para una mayor información sobre los instrumentos de protección de los derechos de los pueblos indígenas. Véase: “Estrategia Sectorial de Cooperación Española- ECEPI” Páginas 70 -78. Año 2006. Madrid.

del Banco Mundial con los pueblos indígenas. Documento base para la cooperación del BM con los pueblos indígenas, en el marco del enfoque de etnodesarrollo.

- *Estrategia de la organización mundial de la salud*: Sobre la Medicina Tradicional Indígena (2002-2005) de la OMS. Establece medidas para la coordinación de la medicina tradicional con la biomedicina y establece las prioridades de la OMS. Establece criterios sobre los sistemas de salud y la aplicación de la medicina tradicional.

CUMBRES Y CONFERENCIAS

- *Conferencia mundial sobre los derechos humanos*: Celebrada en Viena (Austria) en el año 1993 por la ONU. Establece unas pautas sobre el reconocimiento de los derechos humanos, en el Párrafo 20, 28, 29, 30, 31, 32. Aprobación del decenio internacional de las poblaciones indígenas.
- *Cumbre mundial sobre desarrollo social*: Celebrada en Copenhague en 1995 por la ONU. Recoge una serie de principios sobre los pueblos indígenas. Art. 26m, 29 cuarto compromiso f, sexto compromiso g. Programa de Acción: Párr.: 12i, 19.
- *IV Conferencia mundial sobre la mujer*: Realizada en Beijing en 1995 por las Naciones Unidas. Principal documento sobre la igualdad de las mujeres, recoge un plan de acción específico. En relación a los derechos de las mujeres indígenas la Declaración de Beijing: señala en el Pár. 32. Plataforma, Pár. 8, 32, 34, y otros.
- *Conferencia sobre políticas culturales y desarrollo*: En Estocolmo el año de 1998 (ONU). Señala pautas sobre políticas culturales para el desarrollo. Objetivos de políticas recomendados: 4.1. En las aportaciones de los Estados se recogen aportaciones sobre los pueblos indígenas.
- *Cumbres Unión Europea - América Latina*: Desde la primera Cumbre de Río en el año de 1999 hasta la VII Cumbre en Santiago (Chile) el 2012. En forma parcial, impulsa el fomento y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Promueve una asociación estratégica que busca crear una zona de libre comercio.

DOCUMENTOS REGIONALES

- *Resolución de 1994 y Resolución de 1998 de UE*: Reiteradas por el Consejo 2002 de la Unión Europea. Establecen las líneas generales que deben seguir la UE y los Estados miembros en sus políticas de cooperación. Constituyen directrices para la formulación de una política integral de desarrollo dirigida a los pueblos indígenas.
- *Declaración Americana*: “Sobre los derechos de los pueblos indígenas”, de la OEA del 05-06-2007. Su contenido inicial se encuentra en fase de discusión y se ha visto

modificado. De aprobarse será un documento fundamental en la cooperación con los pueblos indígenas de América del Sur.

- *Declaración de Machu Picchu*: “Sobre la democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza”. Refrendada por los Presidentes de la Comunidad Andina de Naciones CAN en el año 2001 en la ciudad histórica del Cusco (Perú). Señala la voluntad de la CAN, de reconocer los derechos de los pueblos indígenas y de reducir los altos índices de pobreza indígena.
- *Convenio Constitutivo del Fondo Indígena*: El Fondo Indígena fue creado en 1992, en la IIª Cumbre Iberoamérica. Establece los objetivos y las prioridades del Fondo Indígena para el desarrollo, así como las obligaciones de los Estados miembros. España es miembro del fondo indígena, participo en su conformación desde sus inicios.
- *Comisión Africana de Derechos Humanos*: Creada mediante Resolución nº 65, del Banco Asiático de Desarrollo. El informe reconoce la existencia de pueblos indígenas en la región del África. Es una Política Operativa.

ORGANISMOS REGIONALES

- *Proyecto de Declaración de la OEA*: “Sobre los derechos de los pueblos indígenas”. El objetivo es elaborar un proyecto de Declaración. El documento resultante será uno de los documentos principales para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.
- *Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*: Tiene como objetivo atender las violaciones de los derechos humanos en el ámbito americano. Crea jurisprudencia para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.
- *Fondo Indígena*: Reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Promueve el fortalecimiento y desarrollo político, económico, y social de los pueblos indígenas. Asimismo canaliza recursos de la cooperación internacional para planes y programas de desarrollo y, apoya proyectos de autodesarrollo de los pueblos indígenas.
- *Grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas (AFRICA)*: Creado para la región del África, tiene como propósito la “Protección de los derechos humanos”. Examinar los asuntos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos de las normas internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas en África.
- *Consejo de Desarrollo de la UE*: “Política de cooperación con los pueblos indígenas”; Como parte del Consejo de la UE, es el órgano encargado de dirigir la política de Cooperación de la UE; Planifica y guía la cooperación de la UE con los pueblos indígenas. Apoya la integración de los asuntos indígenas en las políticas de desarrollo.

1.4 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA ³⁰

Los pueblos indígenas en muchos lugares del mundo sufren de una historia de discriminación y exclusión que les ha dejado al margen de las sociedades dominantes en las cuales existen. Por esta razón, tienen grandes dificultades para aplicar sus propios modelos de desarrollo y por consiguiente la pobreza y la exclusión les afectan de manera severa. Los pueblos indígenas, como colectividades, tienen culturas y cosmovisiones distintas y únicas, y sus necesidades actuales y aspiraciones para el futuro pueden diferir de aquellas de la población dominante. Su identidad étnica sólo puede ser aseguradas mediante el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos como grupos autóctonos.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos protegen los derechos del individuo, los pueblos indígenas necesitan el reconocimiento de sus derechos colectivos específicos para su supervivencia como grupos humanos. Durante las últimas décadas la comunidad internacional ha reconocido que hay que prestar atención especial a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Como resultado de ello, varios instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas de 2007, tratan en forma específica sus derechos de los pueblos indígenas.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en su informe del año 2006, señala que muchas comunidades indígenas denuncian los efectos negativos que han sufrido a raíz del incumplimiento de las empresas petroleras con las normas de protección de los derechos humanos y del medio ambiente, la comunidad de Cofán (Ecuador) denuncia el deterioro y contaminación ambiental en sus territorios, problemas de salud infantil y de nutrición como efecto de las actividades de estas empresas. A juicio del Relator, este es uno de tantos casos en los que se pone de manifiesto la *incompatibilidad*, entre los derechos colectivos constitucionales de los pueblos indígenas y las concesiones petroleras otorgadas por el Estado. Las comunidades indígenas denuncian que no se aplica adecuadamente su derecho a la consulta previa, garantizado en la Constitución Política.

El estudio del Banco Mundial, sobre los “Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina 1994-2004” del 2006, señala que en el decenio 1994-2004, los logros en materia de reducción de la pobreza fueron escasos para la población indígena,

³⁰ Plantearse un problema de investigación, significa interrogarnos sobre aspectos de la realidad que precisamente no se conocen, cuando establecemos estas interrogantes de un modo preciso, vinculando las diversas facetas que intervienen en la consideración de los mismos, podemos decir que hemos logrado formular el problema de indagación. SABINO, Carlos: “como hacer una tesis”. Venezuela, pág. 56, año 1994.

observándose que en la región de América Latina las tasas de pobreza cambiaron, pero en relación a los pueblos indígenas que viven en la pobreza no tuvo mucha variación en la mayoría de los países. Con respecto a la primera evaluación regional (Psacharopoulos, 1994) sobre el nivel de vida de los pueblos indígenas, sus resultados indican que existe una situación económica muy inferior a la del promedio de la población. En otro valioso estudio de seguimiento (Patriños, 2005) los resultados señalan que en estos últimos años se han puesto en práctica programas sociales para mejorar el acceso a la educación y a los servicios de salud, sin embargo los pueblos indígenas siguen registrando las mayores y más persistentes tasas de pobreza de la región.

Recientes estudios (Hall, 2005) señalan que los pueblos indígenas de América Latina, han aumentado su poder político durante la última década, pero esto no se ha traducido en mejores resultados positivos, sobre la reducción de la pobreza indígena. En este contexto, las políticas públicas no reconocen la propia concepción de pobreza de los pueblos indígenas planteada desde su propia cosmovisión. La pobreza entendida por los pueblos indígenas, es la falta de participación en la formulación de las políticas públicas que afectan a sus intereses, el reconocimiento de sus derechos colectivos sobre la tierra y territorio, el derecho a poner en práctica sus propios modelos de desarrollo, en concreto es reconocer sus derechos sociales, económicos, políticos y culturales.

En el ámbito regional existe un progresivo reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, las demandas principales están en relación a reconocer los derechos colectivos, la recuperación de sus tierras y la ejecución de políticas públicas que hagan efectivo dicho reconocimiento. El Convenio 169 de la OIT de 1989, reconoce derechos específicos a los pueblos indígenas; el Convenio sobre los derechos del niño, 1992 (ONU) reconoce los derechos de los niños indígenas a tener una educación intercultural bilingüe; el Convenio sobre la diversidad biológica de 1992 reconoce derechos sobre sus conocimientos tradicionales y la conservación del medio ambiente; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, reconoce una serie de derechos individuales y colectivos; asimismo, la Estrategia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce la medicina tradicional indígena (2002-2005); la Directiva Operacional 4.10 sobre pueblos indígenas 2005 del Banco Mundial plantea un enfoque basado en el concepto de “etnodesarrollo”; la Resolución de 1998 de la Unión Europea, establece su apoyo a los pueblos indígenas; y la Declaración de Machu Picchu 2001 sobre la “democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza”, reconoce los derechos específicos de los pueblos indígenas (educación bilingüe, tierra etc.).

Los organismos de cooperación internacional también han formulado *políticas de desarrollo*, con el objetivo de implementar los derechos específicos de los pueblos indígenas y reducir los altos niveles de pobreza indígena. En esta orientación, la UE ha formulado en 1998 el documento de trabajo sobre el apoyo a los pueblos indígenas.³¹ El texto destaca, entre otras cosas, la importancia de involucrar a los pueblos indígenas en todas las etapas de la cooperación, así también ha destacado la necesidad de definir roles y formas de asociación, además, la UE, reconoce la importancia que otorgan los pueblos indígenas al derecho de su *autodesarrollo*, esto es, a la configuración de su propio desarrollo social, económico y cultural. Sin embargo, el aporte económico de los planes y programas de cooperación de la UE con los pueblos indígenas es todavía escaso.³²

La Política Operativa sobre Pueblos Indígenas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del 2006, diseña un modelo de *desarrollo con identidad* en el ámbito económico con los pueblos indígenas, el cual comprende un proceso de fortalecimiento, la armonía con su medio ambiente, la buena administración de los territorios y recursos naturales, y el respeto a los valores y derechos indígenas.³³ La Estrategia de Apoyo a los Pueblos Indígenas de Dinamarca 2005, plantea un enfoque basado en derechos, sosteniendo que el derecho de *autodeterminación*, es el principio cardinal para definir los derechos indígenas en el ámbito internacional.³⁴

Las políticas de desarrollo, contienen principios, directrices y enfoques de desarrollo sobre los asuntos indígenas. Asimismo, reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el derecho a sus tierras y territorios, el principio de autodesarrollo, entre otros elementos. Sin embargo, en la ejecución de estos planes de desarrollo existe un desfase entre la formulación de las políticas y la práctica de la cooperación, es decir entre la teoría y la aplicación práctica. Asimismo, hace falta el desarrollo de una política específica dirigida a los pueblos indígenas, así como lo dispone el Convenio 169 de la OIT.

En este contexto, se observa que existe en el ámbito internacional una amplia legislación sobre la promoción y protección de los derechos indígenas (Convenios, políticas, estrategias, declaraciones, tratados, foros, leyes, resoluciones etc.) donde se reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas, al respecto surge la pregunta:

³¹ Resolución del Consejo de la Comisión Europea del 30 de Noviembre de 1998.

³² Véase, Directrices: “La labor Noruega para fortalecer el trabajo con los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo - un enfoque basado en los derechos”, páginas 9 y 10. Oslo, Noruega, año 2004.

³³ Banco Interamericano de Desarrollo (BID): “Política Operativa sobre pueblos indígenas y estrategia para el desarrollo indígena”: Pág. 8, Año 2006.

³⁴ Ver la “Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas - temas económicos y relativos al comercio” (DANIDA). Página 26, año 2005.

¿Existe una brecha de implementación sobre los derechos indígenas?, también ¿Hace falta el desarrollo de una legislación secundaria para su aplicación práctica? Los pueblos indígenas han logrado importantes avances, especialmente en el marco legal a nivel nacional e internacional, respecto a sus derechos específicos. Sin embargo, estos avances no han logrado revertir o detener el deterioro de las condiciones de vida de los pueblos indígenas. En concreto se puede señalar que la legislación que protege los derechos de los pueblos indígenas se encuentra en un proceso de evolución en su aplicación práctica.

La comunidad internacional ha formulado políticas y estrategias de desarrollo con el objetivo de implementar los derechos específicos de los pueblos indígenas, en este aspecto se observa que en la ejecución de estos planes de desarrollo existe una marcada diferencia entre las políticas y la práctica de las actividades de cooperación, al respecto se pregunta ¿La legislación internacional reconoce los derechos indígenas, pero estos no vienen acompañados de los respectivos planes (financiación) que garanticen su cumplimiento?

En el aspecto socioeconómico, durante la década 1994-2004, se han desarrollado programas de educación, salud y servicios sociales a favor de los pueblos indígenas. No obstante, el estudio del Banco Mundial 2005, revela que en este periodo muy poco se avanzó en la reducción de las tasas de pobreza; entonces se pregunta ¿Cuáles son los factores que dificultan reducir la pobreza indígena? Asimismo, los movimientos indígenas se han convertido en nuevos actores políticos, sin embargo ¿Por qué a pesar de su creciente influencia política, continúan teniendo altos niveles de pobreza?

Siguiendo esta tendencia y señalando factores que se sabe están estrechamente asociados a la pobreza, como son la educación, el empleo, la salud y la esperanza de vida, se comprueba que la identidad étnica continúa siendo un factor que influye a que una persona viva en la pobreza. En el año 2004, la identidad indígena y la probabilidad de ser pobre oscila entre 11% y 30%, según el país. Estos resultados son muy semejantes a los encontrados en 1994, lo cual expresa que son muy pocos los cambios ocurridos a lo largo del decenio. La interrogante que surge es la siguiente: ¿Que origina esta fuerte correlación entre la variable pobreza y la identidad indígena? En este sentido son: el factor de la discriminación; el bajo capital humano (educación y salud); la discriminación en el mercado de trabajo; el limitado acceso a los servicios financieros etc.

En el marco de la promoción de la inversión privada los Gobiernos de la región otorgan concesiones para la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, en este aspecto se pregunta: ¿Existe incompatibilidad en la concesión de proyectos extractivos en territorios indígenas y los derechos colectivos reconocidos en la Constitución? En el

tema de la gobernabilidad, en relación al proceso de formulación de las políticas públicas, se pregunta ¿Cuál es la participación de los pueblos indígenas en el diseño de las políticas públicas? Asimismo, en el desarrollo de los programas de cooperación surge la siguiente pregunta ¿Está garantizada la participación de los pueblos indígenas en las fases del ciclo del proyecto? Igualmente, se plantea si en la formulación de las políticas y estrategias de desarrollo, estas vienen acompañadas de su respectiva implementación, en esta orientación la interrogante es: ¿Las políticas y estrategias de desarrollo cuentan con los recursos necesarios para su implementación?, y finalmente ¿Cuál es el impacto de las políticas y estrategias de cooperación en la población indígena?

La Unión Europea, en su política de apoyo a los pueblos indígenas de 1998, sostiene que las políticas de desarrollo y las acciones de la cooperación con los pueblos indígenas se encuentran en un proceso de evolución. En igual forma, la Directriz sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas 2008, subraya que las políticas de desarrollo no siempre vienen acompañadas de los planes y programas (financiamiento) para su respectiva implementación. En suma, estas son las preguntas planteadas sobre la cuestión de los pueblos indígenas, y teniendo en cuenta estas interrogantes podemos decir que hemos logrado formular el problema de indagación de acuerdo a la metodología propuesta. En esta tendencia, se pretende sustentar la hipótesis de trabajo, la cual deberá ser contrastada con las conclusiones finales de la investigación, para confirmar o rechazar la hipótesis planteada al inicio del estudio.³⁵

1.5 METODOLOGIA, OBJETIVOS E HIPOTESIS

En la investigación sobre la “*Cooperación Internacional y los Pueblos Indígenas de América Latina: Políticas y Estrategias de Desarrollo 2000-2010*”, por corresponder al estudio del paradigma de la cooperación para el desarrollo, se ha enmarcado como un tema en el ámbito de la disciplina de las Relaciones Internacionales. La investigación subraya la relevancia de los organismos de cooperación internacional que tienen como propósito reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas y, se destaca el rol del Estado y sus objetivos de política exterior (cooperación), aspectos que comprende la ciencia política, disciplina que se encarga del estudio del poder público o del Estado. En este sentido

³⁵ Las hipótesis de trabajo se deben contrastar con las conclusiones finales del estudio, debiendo existir una correlación entre los objetivos, la hipótesis y las conclusiones de la investigación, en caso estas sean divergentes se deberá reformular las hipótesis de estudio. Ver, SABINO, Carlos, pág. 56 y 57, año 1994.

(Arenal, 2010) considera que el Estado sigue siendo una unidad política que desempeña un papel relevante en la sociedad internacional, pero enfatiza el protagonismo indiscutible y creciente de otros nuevos actores de las relaciones internacionales.

En relación a la METODOLOGÍA de investigación, en el desarrollo de la tesis se ha seguido los criterios metodológicos del profesor CALDUCH, quien reconoce que toda tarea de investigación en el ámbito de las Relaciones Internacionales, como en el de cualquier otra ciencia, requiere un conocimiento previo del proceso general de la investigación científica para disponer de una guía clara de las etapas que debemos recorrer y los requisitos que debemos cumplir en cada una de ellas antes de pasar a la fase siguiente. En general, sobre los métodos de investigación señala cuatro categorías: a) Científica b) Académica c) Divulgativa y, d) Periodística.

En este marco, se destaca los principios de la metodología de investigación científica, la cual se define: “como aquella que se realiza para incorporar nuevos conocimientos (investigación básica), métodos o técnicas de investigación (investigación aplicada) a una determinada disciplina científica o bien para verificar (comprobar empíricamente) la validez de los conocimientos, teorías o técnicas ya existentes”. En este sentido se trata, por tanto, del tipo de investigación más creativo o innovador pero también más exigente en cuanto a sus métodos y resultados.³⁶

En relación al método de investigación PEÑA, dice que éste “debe brindarnos ante todo una concepción del mundo, o sea, el cómo vamos a percibir las cosas y los procesos, y a partir de esto nos debe servir como el “hilo” conductor para penetrar en las cosas, encontrar su esencia, descubrir la razón de ser de los procesos y entender su desarrollo y transformación. Por lo tanto, el método, va a descubrir, no a crear, la realidad concreta y objetiva de las cosas. En este aspecto, la creación científica del conocimiento se va a encontrar determinada en última instancia por el método de estudio el *substratum* filosófico que este contenga”.³⁷

En esta orientación KAPLAN, sostiene que los métodos “son principios lógicos o filosóficos suficientemente específicos como para estar relacionados con la ciencia en cuanto hacer distinto de otras empresas e intereses humanos. De esa forma, los métodos incluyen procedimientos tales como la *elaboración de conceptos e hipótesis, la realización de observaciones, mediciones y experimentos, la construcción de modelos y teorías, la*

³⁶ Véase, CALDUCH, Rafael: “Curso de métodos y técnicas de investigación en relaciones internacionales”. UCM. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/sdrelint/metodos>. Pág.14.

³⁷ Véase, PEÑA GUERREO, Roberto: 1978. Citado por ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 453.

explicitación de explicaciones y la realización de predicciones”.³⁸ De igual forma, todo proceso de investigación exige la utilización de procedimientos operativos rigurosos, adaptados al tipo de fenómeno que se estudia y al objetivo que se persigue.

En suma una investigación (Eco, 2001) es científica cuando cumple los siguientes requisitos: 1) La investigación versa sobre un objeto reconocible y definido de tal modo que también sea reconocible por los demás. Definir el objeto significa entonces definir las condiciones bajo las cuales podemos hablar en base a unas reglas que nosotros mismos estableceremos o que otros han establecido antes que nosotros 2) La investigación tiene que decir sobre este objeto *cosas que todavía no han sido dichas* o bien revisar con óptica diferente las cosas que ya han sido dichas 3) La investigación *tiene que ser útil a los demás*. Un trabajo es científico (una vez observados los requisitos de los puntos 1 y 2) si añade algo a lo que la comunidad ya sabía y si ha de ser tenido en cuenta, al menos en teoría, por todos los trabajos futuros sobre el tema 4) La investigación debe *suministrar elementos para la verificación y la refutación de la hipótesis que presenta*, y por tanto tiene que suministrar los elementos necesarios para su seguimiento público.³⁹ Finalmente, subraya que una tesis tiene que ser original, que debe formular aspectos que todavía son muy poco conocidos. En el desarrollo de la investigación se han utilizado los siguientes métodos:

1) El método DESCRIPTIVO: Este método consiste en realizar una *exposición narrativa, numérica y/o gráfica, lo más detallada y exhaustiva posible de la realidad que se investiga*. El objetivo de este método es disponer de un primer conocimiento de la realidad tal y como se desprende de la observación directa que realiza el analista y/o del conocimiento que ha adquirido a través de la lectura o estudio de las informaciones aportadas por otros autores. Por tanto se trata de un método cuya finalidad es *obtener y presentar, con el máximo rigor o exactitud posible, la información sobre una realidad de acuerdo con ciertos criterios previamente establecidos por cada ciencia* (tiempo, espacio, características formales, características funcionales, efectos producidos, etc.).

De acuerdo con esta finalidad, el método descriptivo nos debe aportar información rigurosa e interpretada según los criterios establecidos por cada disciplina científica. Ello significa que no basta con la información bruta y/o, la información ordenada. El *rigor* exigido por este método presupone obtener *toda la información necesaria sobre el fenómeno que se investiga, pero sólo esa información*. Junto al rigor, el método descriptivo

³⁸ KAPLAN, Abraham. Citado por ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.* pág. 453. Madrid.

³⁹ Véase, ECO, Humberto: “Como se hace una tesis - Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura”, Páginas 43, 44. Mayo 2001, Barcelona.

exige la *interpretación* de la información de acuerdo con ciertos requisitos o exigencias propios del *objeto material o formal* de la disciplina científica en cuyo seno realizamos la investigación. Esta interpretación, aunque es subjetiva, no es en absoluto arbitraria, pues debe ser coherente con los hechos, tal y como se presentan en la realidad, y consistente con los requerimientos de la disciplina.⁴⁰

La investigación descriptiva es aquella que reseña las características o rasgos de la situación o fenómeno objeto. Sirven para explicar las características más importantes del fenómeno que se va a estudiar en lo que respecta a su aparición, frecuencia y desarrollo de la investigación descriptiva para llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas. Su meta no se limita a la recolección de datos, sino a la *predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables*. Esta metodología permite recoger los datos, analizar en relación a la hipótesis y/o teoría, exponiendo de manera sintética las informaciones de manera objetiva y luego analizar los resultados, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al nuevo conocimiento.

En el trabajo de investigación se ha seguido el criterio del método descriptivo, en sus formas, narrativo, histórico y estadístico; caracterizado por la búsqueda de rigor en la información y su adecuada interpretación, en relación con la tesis sobre la cooperación internacional y los pueblos indígenas. En esta orientación, se aborda el aspecto histórico de los pueblos indígenas, la evolución de la población indígena, la región geográfica donde se concentran los pueblos indígenas, la situación de pobreza estructural, los indicadores socioeconómicos del nivel de vida etc. En los datos estadísticos, los informes técnicos y los gráficos se tratan de identificar las relaciones que existe entre las variables de la realidad social y económica de los pueblos indígenas. En esta perspectiva también se interpreta el alcance de las políticas desarrollo formuladas por la cooperación internacional, que tienen como objetivos implementar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En síntesis la interpretación de los hechos bajo el prisma del objeto de estudio como un subsistema en la ciencia de las Relaciones Internacionales.

2) EL método ANALÍTICO: Este método parte del conocimiento general de una realidad para realizar la distinción, conocimiento y clasificación de los distintos elementos esenciales que forman parte de ella y de las relaciones que mantienen entre sí. Se basa en el supuesto de que el todo permite conocer y explicar las características de cada una de sus

⁴⁰ CALDUCH, Rafael: *OP. cit.*, pág. 24. Año 2003.

partes y de las relaciones que existen entre ellas. Ello presupone que en el proceso de *descomposición* del *todo* en sus *partes* la pérdida de información no es esencial, pero esta presunción no es del todo correcta.

El empleo del método analítico resulta imprescindible para poder aplicar con posterioridad el método comparativo. Por otra parte, el empleo de este método nos permite descubrir las principales relaciones de causalidad que existen entre los sucesos o variables de la realidad investigada. Se convierte así en un método fundamental para toda investigación científica o académica e imprescindible para poder realizar dos de las operaciones teóricas más elementales: la *conceptualización* y la *clasificación*.⁴¹

El método analítico ha permitido la acumulación de descripciones, con la finalidad de distinguir la relación entre las *variables* objeto de estudio. En este aspecto, la investigación se ha centrado en tres aspectos principales: *Primero* el estudio de los principales instrumentos internacionales que protegen los derechos de los pueblos indígenas. *Segundo*, el estudio y análisis de las principales políticas y estrategias de desarrollo, que tienen el propósito de implementar los derechos indígenas. *Tercero* realizar un análisis crítico del proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En lo sustancial se pretende de acuerdo al método analítico descubrir las principales relaciones de causalidad que existen entre las variables de la realidad investigada. En concreto indagar las causas y la relación que existe entre la situación de pobreza de los pueblos indígenas, los instrumentos legales que protegen los derechos indígenas y, la implementación de las políticas de cooperación que hagan efectivo sus derechos.

El análisis de los principales instrumentos que protegen los derechos indígenas en el ámbito internacional, la formulación de las políticas de desarrollo de los organismos de cooperación internacional y, el diagnóstico de la situación de pobreza estructural de la población indígena, han permitido su posterior conceptualización y clasificación de acuerdo a los criterios metodológicos (concepto de desarrollo con identidad, el etnodesarrollo, el modelo comunitario, la sistematización de convenios y tratados sobre los derechos indígenas; así como un análisis comparativo de los principios, enfoques y metodologías de las políticas de cooperación bilateral y multilateral).

El estudio también ha privilegiado la utilización de fuentes PRIMARIAS y visitas de campo, con el propósito de desarrollar el trabajo de investigación. En este aspecto, la documentación base ha sido los textos, tesis, tratados, convenios, declaraciones y revistas

⁴¹ CALDUCH, Rafael: *Op. cit.*, pág. 25.

especializadas de la Biblioteca de la Universidad Complutense de Madrid, los documentos sobre las Estrategias de cooperación de la Biblioteca de la AECID, las revistas especializadas sobre cooperación y desarrollo del IUDC-UCM, los textos de la Universidad Carlos III de Madrid, y la asistencia a eventos sobre pueblos indígenas en Casa América y otros. En este mismo orden de cosas, también se ha consultado los textos y documentos de la Biblioteca de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Católica de Lima. Asimismo, la visita al Vice-Ministerio de interculturalidad, a la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso de Diputados del Perú, la visita a diversas organizaciones y comunidades indígenas de las regiones de Ayacucho, Cusco y Apurímac en el Perú.

En relación a las TÉCNICAS de investigación, es decir, a las herramientas utilizadas para el análisis de la realidad estudiada, se ha empleado los principios teóricos de la ciencia de las Relaciones Internacionales. Partiendo de un enfoque holístico y multidisciplinar, se ha intentado integrar las aportaciones de otras disciplinas a las categorías de las Relaciones Internacionales (la política exterior de los Estados en la cooperación para el desarrollo, los organismos internacionales de promoción del desarrollo, los pueblos indígenas como actor político etc.), de la Economía (análisis de estadísticas sociales y económicas sobre la situación de pobreza indígena), de la Historia (evolución de la población indígena, proceso de colonización y descolonización), del Derecho (estudio de los instrumentos jurídicos que protegen los derechos de los pueblos indígenas) y de la Antropología (conceptos del etnodesarrollo, biodiversidad, étnico, interculturalidad etc.).⁴²

La noción OBJETIVA tiene que ver principalmente con la proyección práctica de la investigación, el hecho de haber trabajado en proyectos de cooperación internacional dirigidos a las comunidades indígenas de la región sur del Perú. Esta experiencia ha permitido observar de manera objetiva la realidad de los pueblos indígenas, su cultura, sus instituciones sociales, políticas y económicas, y también la necesidad de formular un “Plan de Desarrollo Indígena” que incluya sus aspiraciones y prioridades. Asimismo, se ha seguido el conflicto étnico de los pueblos nativos de la amazonia con el Estado peruano el 2009, conflicto que se originó por la política del gobierno de promover proyectos de inversión extractivos en tierras indígenas, sin realizar el derecho de “consulta” con la población indígena, derecho reconocido en el Convenio 169 de la OIT.

Otro aspecto que falta especificar, tiene que ver la elección del tema de investigación. En este sentido, nos referimos al aspecto *subjetivo* que originó este estudio,

⁴² Sobre la aportación de otras disciplinas al desarrollo de un cuerpo científico de las Relaciones Internacionales. Ver el libro de CALDUCH, Rafael: *Relaciones Internacionales*, Madrid, 1991. Pág. 27.

el cual está en relación al hecho de ser oriundo de un pueblo andino (Bambamarca) del norte del Perú, ciudad rodeada por comunidades indígenas, pueblos donde habitan los indios del Perú profundo, estas reseñas sirvieron de inspiración para elegir el tema de investigación. Asimismo, destacar que uno de los objetivos es conocer y visibilizar la realidad de los pueblos indígenas, que hoy se encuentra en una situación de pobreza, haciéndose necesario el apoyo de la cooperación internacional y de los Estados nacionales.

En resumen, desde una perspectiva metodológica, se ha optado por una aproximación al método de investigación descriptivo y analítico, por ser los más adecuados para la investigación sobre la cooperación y los pueblos indígenas. En consecuencia, la huella en el camino queda visible y los resultados de esta investigación disponibles para todos aquellos que quieran profundizar en el estudio de la cooperación, el desarrollo y los pueblos indígenas de América Latina. Lo cual sería aún más enriquecedor, plantear estudios desde la óptica de los derechos colectivos, los modelos de desarrollo comunitario, el enfoque de derechos humanos, el etnodesarrollo, el desarrollo con identidad, las políticas de cooperación y su impacto en la población indígena, el principio de libre determinación y autonomía etc. Aspectos que deben ser abordados en el marco del nuevo paradigma de la cooperación internacional basado en los “derechos humanos y culturalmente sensibles”.

OBJETIVOS GENERALES

1. Estudio y análisis de las políticas de cooperación bilateral y multilateral, formuladas por España, Holanda, Dinamarca, Noruega y Alemania. Asimismo, las políticas diseñadas por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE), y el Convenio 169 de la OIT de 1989. En este sentido, comparar los criterios comunes y también divergentes de las políticas de cooperación indígena, en relación a los principios, los enfoques de desarrollo, el derecho sobre sus tierras y otros elementos de su identidad cultural.
2. Cuestionar el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en el entendido que existe en el ámbito internacional una vasta legislación que reconocen los derechos indígenas. Sin embargo existe una gran *brecha de implementación*, entre la legislación y la práctica jurídica y política. En igual tendencia, la cooperación internacional ha formulado políticas desarrollo con el objetivo de implementar los derechos específicos reconocidos a los pueblos indígenas. No obstante, se observa que

en la ejecución de estos planes de desarrollo existe una marcada divergencia entre las políticas y la práctica de la cooperación, esto debido en especial a la ausencia del carácter vinculante de la legislación. En otros términos, se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, pero estos no siempre vienen acompañados de su respectiva implementación (planes, programas y proyectos) que garanticen su cumplimiento.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS ⁴³

1. Estudio y análisis comparativo de las políticas de cooperación diseñadas por la comunidad internacional, en relación a sus objetivos, principios, enfoques, directrices, metodologías, instrumentos y actores de la cooperación con los pueblos indígenas, que tienen como propósito implementar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
2. Estudio del “derecho de consulta”, un caso práctico sobre el conflicto de los pueblos amazónicos con el Estado peruano 2009, en el marco del Convenio 169 de la OIT de 1989. Asimismo, la sistematización de los principales aspectos teóricos de las políticas de desarrollo sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
3. Análisis y estudio comparativo sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución política de los países andinos de Bolivia, Ecuador y Perú. Igualmente, breve descripción del modelo comunitario del Estado Plurinacional de Bolivia, y del enfoque de desarrollo de “Vivir Bien”.
4. Un balance preliminar sobre los retos y perspectivas de las políticas de cooperación dirigida a los pueblos indígenas. El gran reto es la implementación de los derechos específicos reconocidos a los pueblos indígenas. Es decir, en la teoría las políticas de cooperación reconocen los derechos indígenas, pero en la práctica estos no vienen acompañados de los planes (financiación) que garanticen su cumplimiento.

⁴³ Los objetivos específicos tratan de explicar de un modo más concreto el alcance de los generales. Asimismo los objetivos tanto generales como específicos buscan tener una estrecha correlación con la formulación del problema, estos expresaran los resultados que se deseen obtener al final del trabajo, y entonces reflejara en forma afirmativa las hipótesis iniciales. Ver SABINO, Carlos: 1994, pág. 65.

En los trabajos de investigación, la formulación de la HIPÓTESIS es uno de los aspectos más relevantes, porque las hipótesis determinan el rumbo de la investigación, entendida ésta última en su estricto significado etimológico⁴⁴, constituyéndose en una guía para el investigador al describir el camino para llegar a las conclusiones finales del estudio. En consecuencia, a partir del análisis de la bibliografía existente, y del conocimiento práctico sobre los asuntos indígenas, se formulan las siguientes suposiciones o hipótesis:

HIPÓTESIS DE TRABAJO

Los pueblos indígenas actualmente se encuentran en una situación de pobreza, las causas tienen su origen en el proceso histórico de la colonización, que originó el desplazamiento de sus propias tierras y territorios, además de la continuada y sistemática discriminación de la sociedad dominante y la falta de acceso a los servicios sociales, financieros, laborales etc. En consecuencia, han perdido el control de las decisiones sobre su autogestión y de la aplicación de sus propios modelos de desarrollo. Los pueblos indígenas demandan el reconocimiento de sus derechos colectivos en su condición específica de pueblos autóctonos y sociedades culturalmente diferenciadas. Estos incluyen no solo los derechos humanos más básicos a la vida e integridad, sino también los derechos sobre sus tierras y territorios, el idioma, la autonomía, la salud, la educación, el derecho de autodesarrollo y otros elementos que forman parte de su identidad cultural.

En esta perspectiva, el Estado como parte de su política exterior de cooperación y los organismos internacionales de promoción del desarrollo han formulado “políticas y estrategias de desarrollo” con el propósito de implementar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el ámbito internacional. En este contexto, existe una amplia legislación sobre los derechos reconocidos a los pueblos indígenas (convenios, políticas, tratados, conferencias, foros, declaraciones, resoluciones, etc.). Observándose, que existe una gran brecha de implementación, en particular por el desfase existente entre la legislación y la práctica jurídica y política. En igual tendencia, los organismos de cooperación Bilateral y Multilateral han diseñado políticas y estrategias de desarrollo en el marco del Convenio 169 de la OIT de 1989, con la finalidad de implementar los derechos

⁴⁴ Siguiendo a CALDUCH, las “hipótesis son soluciones o respuestas que se intuyen, presumen o conjeturan como las más adecuadas para abordar la resolución de los problemas o interrogantes formuladas. En otras palabras, las hipótesis son suposiciones de respuestas o soluciones a los problemas que suscita la realidad susceptible de verificarse, confirmándose o refutándose, a través de la investigación científica”. También como lo ha señalado Párdinas: Hipótesis es una proposición enunciada para responder tentativamente a un problema. Véase, PARDINAS, F.: Citado por CALDUCH, Rafael: *Op. cit.*, pág. 33.

específicos de los pueblos indígenas. No obstante, en la ejecución de estos planes de desarrollo existe una marcada divergencia entre las políticas y la aplicación práctica de las actividades de cooperación. En efecto, se reconocen los derechos específicos de los pueblos indígenas, pero estos no siempre vienen acompañados de (programas y proyectos) que garanticen su cumplimiento, esto debido en gran parte a la falta de su carácter vinculante.

Los movimientos indígenas se han convertido en los últimos años en nuevos actores políticos en la escena internacional. Sin embargo, a pesar de su creciente influencia política esto no se ha traducido en una mejora de su nivel de vida. Diversos estudios coinciden en señalar que continúan en una situación de pobreza, la cual se refleja (Anaya, 2006) en los indicadores del nivel de vida de la población indígena, que son los más bajos en comparación con el promedio de la población nacional, igualmente existe una alta correlación entre la variable pobreza y ser indígena. En la década de 1994-2004 se han registrado pocos avances en la reducción de la pobreza, los pueblos indígenas continúan teniendo menos años de educación, menor acceso a los servicios de salud etc. En este aspecto (Patriños, 2005) se recomienda mejorar el capital humano, mediante la aplicación de políticas públicas que reconozcan el derecho a la educación bilingüe, la salud, el acceso al mercado laboral, a los servicios financieros, entre otros etc.⁴⁵

RAZONAMIENTO DE LA HIPÓTESIS

Los pueblos indígenas se encuentran en una situación de pobreza y de exclusión social, las causas de la pobreza son de carácter histórico y estructural que tienen su origen en los procesos de colonización externa o interna, que originó el desplazamiento de sus propias tierras y territorios. Asimismo, en la continuada y sistemática discriminación de la sociedad y la falta de reconocimiento de sus derechos colectivos. Actualmente la percepción general que se tiene de las causas que explican su pobreza, es la falta de reconocimiento jurídico o de aplicación efectiva de sus derechos sociales, económicos, políticos y culturales. En este sentido su pobreza, entonces, ha de entenderse no como un bajo nivel de ingreso, sino como la falta de la aplicación efectiva de sus derechos colectivos. Además, debido a sus propios

⁴⁵ En relación a la cuestión metodológica, las hipótesis tienen dos criterios: por su importancia y por el momento de su formulación. De acuerdo con su importancia se puede diferenciar entre hipótesis básicas e hipótesis auxiliares. Las primeras son aquellas que se refieren al núcleo central de relaciones causales explicativas del funcionamiento de la realidad que se investiga, en otras palabras, son hipótesis formuladas respecto de las que se consideran causas originarias del fenómeno investigado. Por ejemplo, en una investigación sobre la política exterior de un país realizada siguiendo el *modelo realista*, las hipótesis sobre las relaciones de poder político-militar serían hipótesis básicas. Véase, CALDUCH, Rafael: *Op. cit.*, pág. 33.

modelos de desarrollo, y valores comunitarios no participan en una economía de mercado, ni de los beneficios de la globalización.

Los pueblos indígenas demandan el reconocimiento de sus derechos colectivos en su condición específica de pueblos autóctonos y sociedades culturalmente diferenciadas. Estos incluyen no solo los derechos humanos básicos para tener una vida digna y fortalecida en el marco de su propia identidad cultural. Sino también el derecho sobre sus tierras y territorios, el idioma, la salud, la educación, el autodesarrollo, la autonomía y otros elementos de su identidad cultural.

En este sentido, los derechos indígenas están reconocidos en diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas, siendo el Convenio 169 de la OIT de 1989, “sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, el principal instrumento jurídicamente vinculante, que reconoce los derechos específicos de los pueblos indígenas, y más recientemente la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas” 2007,⁴⁶ el cual reconoce los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas; el Convenio sobre Diversidad Biológica 1992 que reconoce derechos sobre sus conocimientos tradicionales, la Directiva Operacional 4.10 del Banco Mundial de 2005; la Resolución de 1998, de la Unión Europea sobre el apoyo a los pueblos indígenas; la Declaración de Machu Picchu de 2001, sobre los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza. Además, varios Estados de América Latina han reconocido los derechos indígenas en sus respectivas normas constitucionales.

En este marco, los Estados de España, Dinamarca, Noruega, Alemania y Holanda como parte de su política exterior de cooperación, y los organismos internacionales de desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la Unión Europea UE, han diseñado políticas y estrategias de desarrollo dirigidas a los pueblos indígenas, las cuales tienen como objetivos la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y la observancia de los derechos humanos. Las políticas de desarrollo buscan implementar los derechos específicos reconocidos a los pueblos indígenas en la legislación internacional, en relación a sus derechos colectivos sobre las tierras, el autodesarrollo, el comercio ético, sus idiomas etc.

En igual tendencia, se observa que existe en el ámbito regional e internacional una amplia legislación sobre la promoción y protección de los derechos indígenas, (Convenios,

⁴⁶ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, no es un instrumento coercitivo del derecho internacional, sin embargo representa un marco para el desarrollo de normas legales en el ámbito internacional y afirma el compromiso político y moral de las Naciones Unidas y los Estados miembros para luchar contra la discriminación y la violación de los derechos humanos.

políticas, declaraciones, tratados, leyes, resoluciones etc.) que reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y sus elementos como el derecho a sus tierras, la educación, el autogobierno, el derecho de libre determinación etc. No obstante, que existe una vasta legislación sobre los derechos indígenas, la percepción que se tiene sobre esta cuestión, es que existe una gran brecha de implementación entre la legislación y la aplicación efectiva de los derechos colectivos, haciéndose patentes los problemas a los que se enfrentan para su cumplimiento, especialmente por el desfase existente entre la legislación y la práctica jurídica y política. Asimismo, falta adecuar la legislación nacional de los países de la región a las disposiciones de la legislación internacional, en particular del Convenio 169 de la OIT. En concreto, la amplia legislación que protege los derechos colectivos de los pueblos indígenas, se encuentra en un proceso de evolución, falta desarrollar una legislación secundaria para la aplicación efectiva de sus derechos específicos. En relación a la implementación de las políticas de desarrollo, formuladas por la cooperación internacional, se observa que existe una marcada divergencia entre las políticas y la práctica de la cooperación, es decir se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, pero estos no vienen acompañados de los mecanismos para sus respectiva implementación (planes, programas y proyectos) que garanticen su observancia.

Otros elementos que dificultan el avance del proceso de reconocimiento de los derechos indígenas, son: la continuada discriminación, la falta de acceso a los centros de poder y la presión de la sociedad dominante. En este aspecto existe la necesidad de diseñar políticas públicas que atiendan a la especificidad de los pueblos indígenas, que admitan la multiplicidad de modelos de desarrollo y de formas de vida, en el sentido de reconocer las demandas indígenas que van desde el reconocimiento de sus tierras hasta el derecho de autonomía y libre determinación. Estos son los derechos básicos que demandan los pueblos indígenas, para lograr un desarrollo desde su propio territorio y para su identidad cultural.

En el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, por parte de los Estados de América Latina, en muchos casos existe incompatibilidad entre los derechos constitucionales de los pueblos indígenas y las concesiones para la explotación de recursos naturales en territorios donde habitan los indígenas (petróleo, gas, minerales etc.). Los pueblos indígenas denuncian que no se aplica adecuadamente su derecho a la “consulta”, ante la promulgación de leyes que afectan sus tierras y territorios. Sobre este asunto, la Declaración Naciones Unidas 2007, señala que los Estados celebraran consultas y cooperaran de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o

administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (Art. 19). En este aspecto, existen conflictos étnicos entre el Estado y los pueblos indígenas, por la falta de una debida aplicación del derecho de “consulta” y de la creación de mecanismos de diálogo intercultural, así como lo dispone el Convenio 169 de la OIT.

El estudio del Banco Mundial, sobre los “Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina” del año 2006, manifiesta que en el periodo 1994-2004, los resultados en materia de reducción de la pobreza de los pueblos indígenas fue escaso, observándose que las tasas de pobreza cambiaron en la región, pero en relación a los pueblos indígenas que se encuentran en una situación de pobreza no tuvo mucha variación en los países de América Latina. En la primera evaluación regional del nivel de vida de los pueblos indígenas, realizado el año de 1994 se encontraron indicadores de una situación económica muy inferior a la del promedio de la población total. Con el propósito de conocer la situación real de los pueblos indígenas, el Banco Mundial después de diez años (2005), realizó otro estudio de seguimiento, en el cual constato que, pese a que se han puesto en práctica programas sociales para mejorar el acceso a la educación, la salud etc., los indígenas siguen registrando las mayores tasas de pobreza de la región.

Las políticas de cooperación bilateral y multilateral, contienen principios, enfoques y metodologías participativas, para la planificación, y la toma de decisiones en la práctica de la cooperación. Las disposiciones están orientadas a reconocer y promover los derechos de los pueblos indígenas en una gama de cuestiones, como el derecho sobre sus tierras y territorios, el principio de libre determinación, el derecho de autodesarrollo etc. La estrategia de España de 2006, formula un enfoque basado en los derechos humanos y el autodesarrollo, la estrategia de las Naciones Unidas de 2008, plantea un enfoque de desarrollo basado en los “derechos humanos y culturalmente sensibles”, entre otros.

El objetivo principal de las políticas y estrategias de la cooperación internacional, es la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y la observancia de los derechos humanos de los pueblos indígenas, así como, busca apoyar los procesos de autodesarrollo de los pueblos indígenas. Las políticas tienen como estándares los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos indígenas, en forma específica el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo la formulación de las políticas de desarrollo no viene siempre acompañada de los mecanismos para su implementación, es decir los recursos destinados para los programas y proyectos de desarrollo son todavía muy escasos.

Los pueblos indígenas como actores políticos en el ámbito internacional, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, no ha sido suficientemente tratados (Sobero,

2003), su presencia, y su carácter de inspirador y generador de cambio, además de sus actividades y relaciones de ámbito transnacional que realizan con otros actores sociales, políticos y de cooperación, no han recibido el interés que merecen de la sociedad global. Asimismo, los movimientos indígenas desde su propia visión de desarrollo, también demandan un “desarrollo con identidad”, en este aspecto manifiestan que los Estados diseñaron políticas públicas con un enfoque de desarrollo vertical de “arriba hacia abajo” y de “afuera hacia adentro”, lo cual consideran que es una imposición que amenaza con sustituir la lengua, las prácticas sociales, culturales, políticas y económicas.

En el aspecto económico (Anaya, 2006) los indicadores del nivel de vida de la población indígena son los más bajos en comparación con el resto de la población, también diversos estudios concluyen que existe una alta correlación entre ser pobre e indígena. En este contexto, debido a sus propios modelos de desarrollo de carácter comunitario no participan de los beneficios de la economía de mercado.⁴⁷

En síntesis, la hipótesis está construida en torno a la idea central que los pueblos indígenas se encuentran en una situación de pobreza, que las causas tienen su origen en el proceso histórico y, en la actualidad se debe a la falta de reconocimiento de sus derechos colectivos y la aplicación de sus propios modelos de desarrollo. Al respecto, existe una amplia legislación internacional que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, así como, la cooperación internacional ha formulado políticas y estrategias de desarrollo con el objetivo de implementar los derechos indígenas. Sin embargo, existe una gran brecha de implementación entre la teoría y la práctica de la cooperación, haciéndose presentes problemas relacionadas a su aplicación y cumplimiento. Esto debido en gran parte a la falta del carácter vinculante de las políticas de cooperación, en el propósito de implementar los derechos indígenas, mediante la ejecución de programas y proyectos de desarrollo indígena, que garanticen su cumplimiento.

⁴⁷ Véase, el informe del Relator Sr. James ANAYA, visita a la población indígena de Ecuador, el 2006.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO I

El informe de las Naciones Unidas 2005, revela que en la actualidad existen alrededor de 5.000 pueblos indígenas, repartidos en 70 países de los cinco continentes, lo que suma más de 370 millones a nivel mundial. En América Latina, viven 50 millones lo que representa el 10% de los habitantes de la región. Las culturas étnicas representan una diversidad cultural enorme, en cuanto a sus lenguajes y cosmovisión. Sin embargo, debido a los procesos de colonización, la creación de Estados y la discriminación de la sociedad, han perdido el control sobre su autogestión y la aplicación de sus propios modelos de desarrollo.

El estudio del Banco Mundial 2005, subraya que a pesar de su creciente influencia política en los últimos años, los pueblos indígenas han avanzado muy poco en materia económica y social durante la última década (1994-2005) y continúan sufriendo mayores niveles de pobreza, y discriminación que otros grupos. Los pueblos indígenas como nuevos actores políticos en el ámbito internacional, no han sido suficientemente abordada (Sobero, 2003) su presencia, y su carácter de inspirador y generador de cambio en la agenda internacional no ha recibido el interés que merece de la sociedad global.

En el ámbito internacional existe una vasta legislación que reconoce los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, existe una gran *brecha de implementación*, entre la legislación y la realidad cotidiana haciéndose presentes los problemas en su aplicación y cumplimiento. Los Estados como parte de su política exterior de cooperación, y de igual forma los organismos internacionales han formulado “políticas y estrategias de desarrollo” dirigidas a la población indígena. Sin embargo, en la implementación de las políticas de desarrollo, que tienen el propósito de hacer efectivo los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, existe una marcada divergencia entre las políticas y la práctica de la cooperación. En este sentido, la legislación internacional reconocen los derechos indígenas pero estos no vienen acompañados de los planes que garanticen su cumplimiento.

Los pueblos indígenas demandan el reconocimiento de sus derechos colectivos y autonomía, entendido esté, como la capacidad para gestionar su propio desarrollo económico, social y cultural. Otros elementos están en relación al derecho a la ciudadanía, el autogobierno, el derecho de consentimiento libre previo e informado, la seguridad alimentaria, la educación y la salud. Los cuales constituyen derechos básicos que demandan los pueblos indígenas para lograr un desarrollo con identidad desde su propio territorio.

CAPITULO II

2 MARCO TEORICO: Relaciones internacionales, cooperación y visión indígena

En este capítulo, se exponen los fundamentos teóricos que sustentan la hipótesis o dentro de los cuales se enmarca el problema, que viene hacer las bases conceptuales del proyecto de investigación, como son: la teoría de las Relaciones Internacionales, la cooperación internacional y el enfoque de etnodesarrollo y desarrollo con identidad. En este marco, la cooperación internacional para el desarrollo, se sitúa como un subsistema de estudio de las Relaciones Internacionales, de las que constituye un ámbito específico, y van dirigidas, básicamente, a mejorar las condiciones de vida de la población de los países subdesarrollados. Los pueblos indígenas constituyen un sector de la población considerados los más pobres, en efecto, se considera que conforman el Cuarto Mundo. En este sentido, los derechos de los pueblos indígenas han sido reconocidos en el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas 1989 y, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos indígenas 2007. Asimismo, los organismos de cooperación Bilateral y Multilateral han formulado políticas de desarrollo con el objetivo de implementar los derechos reconocidos a la población indígena. Las demandas de los indígenas van desde el derecho sobre sus tierras y territorios hasta el derecho de autonomía y libre determinación.

Los movimientos indígenas han emergido en la escena internacional como actores políticos (Arenal, 2002), al respecto, en la década de los ochenta se han producido intensos debates que han roto con el monopolio del Estado como actor único, y ahora se reconoce la existencia de una pluralidad de nuevos actores emergentes. Se trata de una pluralidad que engloba a las organizaciones internacionales de carácter interestatal (OI), actores regionales como la (UE), las organizaciones no gubernamentales (ONG) de carácter internacional, las organizaciones transnacionales (OT), las naciones sin Estado, las minorías étnicas y *pueblos indígenas*, asociaciones, e individuos que actúan en el marco internacional.

La teoría de las Relaciones Internacionales, es una ciencia que se ocupa de estudiar la realidad y los problemas de la sociedad internacional. En este aspecto, el paradigma de la Sociedad Internacional, señala que a diferencia de la concepción tradicional que defendía la consideración exclusiva de los actores estatales se pasa a una consideración que toma también en cuenta los variados actores no estatales, supranacionales, transnacionales, sub nacionales e, incluso, los seres humanos, que están presentes y actúan en la sociedad mundial y que desempeñan también un papel más decisivo que los propios Estados.

En esta tendencia, la emergencia en el ámbito internacional (Sobero, 2003) de los pueblos indígenas, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, no ha sido suficientemente abordada. El movimiento indígena, su presencia, y su carácter de generador de cambio en la agenda internacional no han recibido el interés que merece. En consecuencia la experiencia indígena de resistencia, su discurso y sus propuestas de desarrollo permanecen ocultos a los ojos de la sociedad internacional. Esta realidad contrasta con el carácter altamente novedoso de sus avances y reconocimientos alcanzados en el terreno internacional (Anaya, 2006) y con el creciente protagonismo desarrollado a nivel regional, estatal y local. En concreto, el estudio de la cooperación internacional y los pueblos indígenas, constituye un tema del ámbito de las relaciones internacionales, en forma específica, se enmarca en el paradigma de la sociedad transnacional.

2.1 FUNDAMENTOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La investigación se sustenta en los fundamentos teóricos de la disciplina de las Relaciones Internacionales, ciencia que se ocupa de estudiar la realidad y los problemas internacionales. En este sentido, la investigación se enmarca en los postulados del paradigma de la sociedad global, transnacional o de interdependencia, el cual sostiene que los Estados como parte de su política exterior de cooperación, realizan relaciones de carácter transnacional con otros actores gubernamentales y no gubernamentales. Los organismos internacionales de promoción del desarrollo han formulado políticas de desarrollo dirigidas a la población de los países pobres. En este contexto, existe una interdependencia que se basa en la cooperación, y en las organizaciones internacionales como formas para tratar los problemas que afectan a la humanidad, y que sitúa la búsqueda de la paz como elemento central.⁴⁸

Las Relaciones Internacionales, como disciplina que se ocupa de estudiar la realidad y los problemas de la sociedad internacional, sostiene, que el mundo como consecuencia del acelerado desarrollo social, económico, científico y tecnológico, están caracterizado por el creciente fenómeno de la interdependencia y de la cooperación y se ha transformado realmente en una sociedad mundial. En efecto, las Relaciones Internacionales no responden a un modelo exclusivamente conflictivo e interestatal del paradigma realista, sino que responden a un modelo basado más en factores culturales, tecnológicos y económicos que

⁴⁸ Véase, SOTILLO, José: “El sistema de cooperación para el desarrollo - Actores, Formas y Procesos”. IUDC-UCM. Página 64, Ediciones CATARATA, Madrid - España, 2011.

estrictamente políticos, donde se produce una ampliación en cuanto a los actores. En este aspecto, de la consideración exclusiva de los actores estatales se pasa a una consideración de variados actores no estatales, supranacionales, transnacionales, subnacionales y de seres humanos, que actúan en la sociedad mundial:⁴⁹

La investigación, se circunscribe como un subsistema en el campo del estudio de las Relaciones Internacionales, bajo el paradigma del Transnacionalismo o sociedad global. En este aspecto se parte del supuesto que los pueblos indígenas constituyen un nuevo actor internacional, que emerge en la escena política de América Latina. Asimismo, se entiende que la cooperación internacional es realizada por los Estados, como parte de su política exterior de cooperación (bilateral) y, por los organismos internacionales de desarrollo (multilateral). Es necesario subrayar, que no se persigue en esta modesta investigación elaborar un marco teórico y metodológico para la comprensión de la sociedad internacional, en lo sustancial, se pretende destacar los principios básicos de la teoría de las Relaciones Internacionales, con el propósito de enmarcar el objeto de estudio en los postulados de esta disciplina y, tratar el tema indígena como un problema de la sociedad global.

Las Relaciones Internacionales vienen experimentando una dinámica de cambio, el paradigma realista estatocéntrico que otorgaba al Estado el protagonismo exclusivo, evolucionó a partir de la década del ochenta hacia la aceptación de un concepto más amplio, de reconocer otros actores en el ámbito internacional. También se enfrenta ante un mundo desarrollado, donde existen relaciones comerciales y financieras, el desarrollo tecnológico, las comunicaciones y las cuestiones energéticas. El problema del subdesarrollo y el desarrollo desigual entre los Estados, el hambre, la explosión demográfica, la violación de los derechos humanos etc. Estas cuestiones, se presentan como problemas inseparables, que pueden llevar a la guerra y el conflicto, los cuales advierten el carácter mundial del sistema internacional y la naturaleza global y común de los problemas y, en consecuencia, también de sus soluciones.

En efecto, se cuestiona (Arenal, 1984) el sistema de Estados como estructura del sistema internacional. El paradigma del transnacionalismo más allá del Estado, va a incorporar a una pluralidad de actores: organizaciones internacionales, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, unidades políticas sub-estatales, movimientos sociales y políticos, *pueblos indígenas*, individuos, entre otros. Así, el Estado (Gobierno central) pierde su carácter de actor exclusivo, para entrar a competir con otros

⁴⁹ Véase, ARENAL, Celestino del: *Introducción a las relaciones internacionales*. Año 2010, Madrid

actores. En este aspecto, el sistema internacional ha perdido, pues, el carácter estatocéntrico que tenía anteriormente, procediendo, en consecuencia, a la adaptación de la teoría a las nuevas realidades y dinámicas del sistema internacional.

Las Relaciones Internacionales como ciencia que se ocupa de estudiar la realidad y los problemas internacionales constituye un fenómeno muy reciente, por cuanto se inicia en los países anglosajones en el periodo entre las dos guerras mundiales. Después de la Primera Guerra Mundial surge en el marco de las ciencias sociales una disciplina que se enfrenta a la realidad y a los problemas internacionales desde una óptica y con unos planteamientos que pretenden ser globales y no particulares o parciales.⁵⁰

En concreto, se comienza a percibir que el tradicional sistema de Estados, que había venido funcionando desde el siglo XVI, iba dejando paso a un nuevo sistema internacional de características y dinámicas diferentes, en el que incluso aparecían actores estatales, nuevas grandes potencias, especialmente los Estados Unidos, con políticas distintas de las tradicionales, que anunciaban la noción y la realidad de lo que después de la Segunda Guerra Mundial se denominarían superpotencias. Esta evolución y cambio de la sociedad internacional y de la noción y realidad misma de gran potencia, que está en el origen y desarrollo de las relaciones internacionales como ciencia, se ha materializado en dos grandes procesos de cambio, cada uno de los cuales contiene una serie de dinámicas y procesos de cambio parciales, en la configuración de ese proceso fundamental señalado. Estos dos procesos de cambio son, por un lado, el paso de la *sociedad internacional* a la *sociedad mundial* y, por otro, el paso del *conflicto* a la *cooperación*. Ambos procesos son como lógico, inseparables, dependiendo totalmente el uno del otro.⁵¹

En esta orientación se considera a las relaciones internacionales como la ciencia que se ocupa de la sociedad internacional y de todos sus problemas, desde la perspectiva de la paz, considerada no solo como ausencia de conflicto y guerra, sino también como la realización plena del hombre. Ante todo, por supuesto, las relaciones internacionales han de continuar ocupándose del problema de la guerra y del conflicto internacional, problema clásico de esta ciencia, que hoy como consecuencia de la aparición y desarrollo del arma nuclear, se ha transformado en un fenómeno de consecuencias irreparables y decisivas para la supervivencia del hombre. Pero, junto al peligro de la guerra nuclear y de la proliferación de las guerras y conflictos, nuestro tiempo conoce otros problemas de

⁵⁰ Véase, ARENAL, Celestino del: *Introducción a las relaciones internacionales*. Pág. 17. Año 2010, Madrid.

⁵¹ Véase, ARENAL, Celestino del, "La teoría y la ciencia de las relaciones internacionales hoy: retos, debates y paradigmas", *Foro Internacional* (México), vol. 29 (1989). Páginas 583-629.

dimensiones igualmente dramáticas, que están en íntima relación con la paz, entendida en el sentido señalado, ya que son causa, o pueden serlo, del conflicto, tanto interno como internacional y de la guerra, como, entre otros, el *subdesarrollo* y el desarrollo desigual entre los Estados, el hombre y las privaciones socioeconómicas de todo tipo, la opresión y el problema ecológico. Todos ellos, incluida la guerra, son inseparables y no conocen las fronteras de los Estados, configurando una realidad amenazadora, que reclama la atención urgente de las relaciones internacionales, no desde las perspectivas tradicionales, que se han revelado incapaces de solucionar estos problemas, sino desde nuevas perspectivas, superadoras del paradigma clásico y dominante del Estado y del poder.⁵²

En relación a la *cuestión terminológica*, SPYKMAN considera más correcto hablar de “relaciones interestatales”⁵³ y WRIGHT, que considera como más adecuada la expresión de “relaciones entre grupos de poder”.⁵⁴ Otra opción es retener la expresión “internacionales”, pese a sus limitaciones para referirse a la realidad objeto de estudio. Por todo ello ARENAL, considera que la denominación más adecuada es la de “relaciones internacionales”. Con ella se abarca el conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como son las políticas, económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc., tanto las que se producen entre los Estados como las que tiene lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre estos y los Estados. De esta forma, y teniendo presente las consideraciones realizadas en torno a la expresión “internacional”, puede decirse, en principio, que las relaciones internacionales es la ciencia que se ocupa de la sociedad internacional.

En esta orientación, el CONCEPTO de Relaciones Internacionales, como sector de la realidad social, ha sido objeto de numerosas definiciones con alcances y características muy diferentes. El criterio más tradicional es el que procede a su definición sobre la base de considerar que las Relaciones Internacionales tienen una naturaleza específica que las diferencia de las demás relaciones sociales. En esta línea se insertan los realistas políticos, para quienes, en términos generales, si la política internacional, como toda política, es una lucha por el poder, sin embargo, en las relaciones internacionales la violencia, la fuerza armada desempeñan un papel único y primordial. Como señala *MORGENTHAU*, “la amplitud del campo cubierto por un concepto de poder político, para que sea útil al entendimiento de la política internacional, debe ser más amplio que el campo cubierto por

⁵² Véase, ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 20.

⁵³ SPYKMAN, Nicholas, 1952, citado por ARENAL, Celestino del: 2010, pág. 22.

⁵⁴ WRIGHT, Quincy, 1955, citado por ARENAL, Celestino del: 2010, pág. 22.

un concepto adoptado para operar en el campo de la política interna. Los medios políticos empleados en el segundo son mucho más estrechamente circunscritos que aquellos empleados en la política internacional”.⁵⁵ La realidad internacional es, así, una realidad esencialmente conflictiva, en la que el poder militar, la guerra, tiene siempre la última palabra. Esta posición, es también mantenida por ARON, quien señala: “He buscado lo que constituía la especificidad de las relaciones internacionales o interestatales y creo haber encontrado esa característica específica en la legitimidad y la legalidad del recurso a la fuerza armada por parte de los actores”.⁵⁶

La mayoría de los autores que utilizan el criterio del paradigma tradicional, es decir el, paradigma del Estado, en cuanto que consideran que son los Estados, las unidades políticas, los actores privilegiados y básicos del sistema internacional. Desde esta perspectiva se tiende a separar el sistema interno y el sistema internacional, estimando que éste presenta características propias. Las definiciones adoptadas en base a este planteamiento desembocan, pues, en última instancia, en tesis estatalista, si bien no ignoran la existencia de otros actores y factores. Así, DUNN considera que “las relaciones internacionales se ocupan de las cuestiones que surgen en la relaciones entre grupos políticos autónomos en un sistema mundial en el que el poder no está centrado en un punto”.⁵⁷ Otro autor VIRALLY, dice que las relaciones internacionales son “las que se establecen entre grupos políticos distintos o entre sus miembros - individualmente o reunidos en grupos secundarios” estima que esa concepción es demasiado extensiva, por lo que prefiere “limitar el objeto de la disciplina únicamente a las relaciones entre poderes políticos que escapen a la dominación de un poder político superior”.⁵⁸

ARON define las Relaciones Internacionales como “relaciones entre unidades políticas”, precisando, frente a la cuestión de si se incluyen en las mismas las relaciones entre los individuos pertenecientes a cada una de esas unidades políticas, que “el centro de la relaciones internacionales viene constituido por las relaciones que hemos llamado interestatales, aquellas que ponen en relación las unidades como tales”.⁵⁹ HASSNER, en la misma línea, señala que son relaciones internacionales ⁶⁰ “las relaciones de coexistencia, de *conflicto* y de *cooperación* entre varias unidades políticas que constituyen centros de decisión de autónomos y no sometidos a una autoridad superior común”.

⁵⁵ Véase, ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 403.

⁵⁶ ARON, Raymond. 1967. Citado en ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 403.

⁵⁷ DUNN, Frederick, 1948. Citado por ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 403.

⁵⁸ VIRALLY, Michael, 1959. Citado por ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 404.

⁵⁹ ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 404.

⁶⁰ Véase, ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 404. Madrid.

En el mismo sentido *BRUCAN*, señala: “Así pues, a manera de conclusión, diré que las relaciones internacionales constituyen el sistema que abarca al conjunto de las conexiones y relaciones - económicas, políticas, ideológicas, culturales, jurídicas, diplomáticas y militares - entre Estados y Sistemas de Estados, sin exceptuar a las fuerzas sociales que tienen el poder de actuar en la escena mundial. Puesto que las relaciones internacionales se dan en una esfera que carece de autoridad política suprema, están reguladas por la relación de fuerzas entre Estados y sistemas de Estados y sufren la influencia de la conciencia de las personas”.⁶¹

Sobre el concepto de Relaciones Internacionales, Max *HUBER* dice: “Es el conjunto de los fenómenos sociales que expresan relaciones inmediatas de los Estados entre sí o influyen directa o indirectamente en estas relaciones o están por ellas influidos, constituye el problema de la *internacionalidad*. Es internacional una relación cuando se refiere a las relaciones entre grupos sociales que están determinados por poderes estatales distintos, y son internacionales en el sentido más estricto, jurídico, las relaciones entre los Estados mismos”.⁶² En suma, las relaciones entre individuos, grupos sociales y gobiernos son internacionales a partir del momento en que entre ellos se interpone el fenómeno de las fronteras estatales. Lo más característico de los autores que siguen este criterio señala *ARENAL*, es la ampliación que hacen del concepto de relaciones internacionales, pues incluyen, tanto las relaciones políticas, sociales, económicas etc. Con ello indudablemente acercan el concepto de relaciones internacionales a la realidad internacional.

En esta tendencia *MERLE*, define las relaciones internacionales como, “el conjunto de transacciones o de flujo (transacciones) que atraviesan las fronteras o que incluso tienden a atravesarlas”.⁶³ Las ventajas que presenta, en su opinión, son, de un lado, que permite incluir las manifestaciones más diversas, tanto por su origen como por su contenido y, de otro, que tiene en cuenta el fenómeno fundamental que constituye la división del mundo en Estados, pues hace de su existencia materializada por las fronteras la condición necesaria y suficiente para que una relación pueda ser calificada de “internacional”.⁶⁴

Habiéndose señalado los conceptos de relaciones internacionales formulados por los autores que se incluyen en la concepción clásica, ahora nos ocuparemos de los conceptos “nuevos” que hacen de la sociedad internacional la noción clave para la comprensión de los fenómenos internacionales. Para los autores que siguen este criterio, las relaciones

⁶¹ *BRUCAN*, Silviu. 1971. Citado por *ARENAL*, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 404. Madrid.

⁶² *HUBER*, Max, 1973. Citado por *ARENAL*, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 405. Madrid.

⁶³ *MERLE*, Marcel, Pág.148. Citado por *ARENAL*, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 406.

⁶⁴ Véase *ARENAL*, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 406.

internacionales solo pueden definirse con referencia a su existencia en el seno de un complejo de relaciones sociales que constituye la sociedad internacional. Como sostiene *MEDINA*, “la categoría más amplia de la que puede partir para definir el concepto de relaciones internacionales es, efectivamente, la noción de sociedad internacional. Aunque el concepto de sociedad internacional pueda parecer excesivamente amplio para definir nuestro objeto de estudio, creemos que es perfectamente identificable y que recoge en forma adecuada las relaciones internacionales”.⁶⁵ La referencia a la sociedad internacional permite aprehender las relaciones internacionales desde una óptica distinta a la que utilizan los autores clásicos, variando significativamente el alcance y sentido de las mismas.

Las relaciones internacionales dice *PAPALIGOURAS*, solo pueden entenderse en relación a la noción de sociedad internacional, señala a ese respecto que cuando se habla de sociedad internacional, “la palabra *sociedad* designa evidentemente un cierto tipo de relaciones sociales y no el conjunto de las posibilidades de la existencia social”.⁶⁶ *SCHWARZENBERGER* mas explícitamente afirma: “Para poder incluir en el término *asuntos internacionales* todas aquellas cuestiones que son pertinentes para los propósitos de los estudios internacionales solo tiene que aplicarse una prueba simple. Tenemos que preguntarnos a nosotros mismos si estas cuestiones, y en qué grado, son pertinentes desde el punto de vista de la sociedad internacional considerada en su totalidad (...). Son asuntos internacionales las relaciones entre grupos, entre grupos e individuos y entre individuos, que afectan de modo esencial a la sociedad internacional como tal”.⁶⁷

MAIHISEN, considera que es la noción de sociedad mundial el punto de referencia de las relaciones internacionales, se plantea la cuestión en los siguientes términos: “El concepto de un sistema de Estados parece que ya no es adecuado como base de nuestro estudio. Ha llegado a ser más común referirse al sistema internacional, ya que es evidente que otras unidades distintas de los Estados están implicadas crecientemente en la materia. La cuestión es si debemos ir más allá y adoptar el concepto de sociedad mundial como base del estudio de la política”.⁶⁸

En España, la noción de sociedad internacional como elemento definitorio de las relaciones internacionales, ha encontrado en *TRUYOL, MEDINA Y MESA* su más clara expresión. *TRUYOL* parte, en su definición de las relaciones internacionales, del criterio de la internacionalidad, considerando que son “aquellas relaciones entre individuos y

⁶⁵ *MEDINA*, Manuel, 1973. Citado por *ARENAL*, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 408.Madrid.

⁶⁶ Véase, *ARENAL*, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 408.

⁶⁷ *SCHWARZENBERGER*, Georg, 1951. Citado por *ARENAL*, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 408.

⁶⁸ Véase, *ARENAL*, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 408.

colectividades humanas que en su génesis y en su eficacia no se agotan en el seno de una comunidad diferenciada y considerada como un todo, que fundamentalmente es la comunidad política o Estado, sino que trascienden sus límites“.⁶⁹ El concepto formulado por *TRUYOL* tiene, así, la virtualidad de abordar las relaciones internacionales en forma dinámica, en base a superar la limitación expuestas por el paradigma del Estado, abriendo el panorama de las relaciones internacionales, pero sin desconocer el papel que el Estado desempeña en la sociedad internacional. Por su parte *MEDINA*, desde una posición similar, considera que la categoría de la cual se debe partir para definir las relaciones internacionales es la noción de sociedad internacional. Su planteamiento aunque parte también del criterio de la internacionalidad, va igualmente más allá: “Nos interesan los fenómenos internacionales no por el simple hecho de su internacionalidad, es decir, no simplemente porque trascienden a las fronteras nacionales, sino en cuanto constituyen un sistema social y político (...)”.⁷⁰ Sistema social y político “dentro del cual surgen relaciones, no solo entre los representantes de las unidades políticas autónomas sino también entre individuos y grupos particulares, a través de las fronteras estatales”.⁷¹

Línea seguida por *MESA*, que, desde la perspectiva de la existencia de una sociedad internacional, considera que estamos ante “un complejo relacional en el que tienen lugar todos los grupos sociales o individuales cuya vocación les hacen salir del límite nacional y desarrollar o completar sus actuaciones en el marco internacional”.⁷² Nuestra posición señala *ARENAL*, respecto al concepto de relaciones internacionales, en cuanto sector de la realidad social, se inserta en esta línea que hace de la noción de sociedad internacional la categoría clave, el marco de referencia, en el que encuentran sentido esas relaciones sociales. Considera igualmente que el *Estado* sigue siendo una unidad política que desempeña un papel relevante en la sociedad internacional, pero afirma el protagonismo indiscutible y creciente de otros *actores* de las relaciones internacionales.

En esta tendencia, *TRUYOL* y *ARENAL* coinciden en afirmar que “lo que da lugar a una disciplina especial de las relaciones internacionales, es como en toda disciplina, más que el objeto material, el punto de vista o perspectiva desde el cual dicho objeto material es considerado; o sea, en la epistemología tradicional se denominara el objeto formal”⁷³ *GONIDEC* apunta perfectamente en este sentido al decir que “la ambición de las relaciones

⁶⁹ TRUYOL, Antonio, 1981, citado por ARENAL, Celestino del: 2010, pág. 409.

⁷⁰ ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 409.

⁷¹ MEDINA, Manuel, 1973. Citado por ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 409.

⁷² MESA, Roberto, 1980. Citado por ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 410.

⁷³ TRUYOL, Antonio, 1981. Citado por ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 411.

internacionales es superar los aspectos particulares para operar una visión global del conjunto de los problemas internacionales, reunir lo que actualmente está disperso, recomponer el todo, hacer inteligible lo que podría denominarse el “complejo relacional internacional”, del que emergen con fuerza los acontecimientos actuales”.⁷⁴

En consecuencia *ARENAL* puede decirse que *las relaciones internacionales son la ciencia que se ocupa de la sociedad internacional, desde la perspectiva de esa misma sociedad internacional, y que la teoría de las relaciones internacionales es una teoría de la sociedad internacional*. En concreto dice *ARENAL*, que la concepción de las relaciones internacionales descansa en tres postulados que considera básicos como punto de partida de la teoría de las relaciones internacionales. El *primero*, que el objeto de estudio de las relaciones internacionales, en cuanto ciencia y teoría, es la sociedad internacional como tal, en toda su complejidad. El *segundo*, que la tarea del internacionalista no consiste en perpetuar un análisis de las relaciones internacionales que ya no es reflejo de la realidad actual, sino desarrollar aquel análisis que permita una comprensión de la sociedad internacional de nuestros días y de sus problemas. El *tercero*, la convicción de que el estudio de las relaciones internacionales es teoría al servicio de la práctica internacional y, en última instancia, al servicio de una sociedad internacional más justa, libre y en paz.

El concepto de “sociedad internacional” asegura *ARENAL*, solo puede aplicarse a las relaciones internacionales como disciplina científica, pues lo que caracteriza a las relaciones internacionales frente a otras disciplinas que se ocupan también de los fenómenos internacionales es, de un lado, su globalidad en cuanto que pretende estudiar las relaciones internacionales y no solo alguno de los elementos y fenómenos que en ella se producen y, de otro, aunque ello no siempre está presente en todas las teorías de las relaciones internacionales, el énfasis que pone en el punto de vista propiamente internacional, frente al punto de vista que parte del Estado.

LOS PARADIGMAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Haciendo una síntesis, de la evolución de la teoría de las relaciones internacionales en los últimos trescientos años, habría que afirmar, *K.J. HOLSTI*, que en términos generales, desde el siglo XVII hasta fecha relativamente reciente un único paradigma ha dominado absolutamente en el campo del estudio de las relaciones internacionales. Se trata del

⁷⁴ *ARENAL*, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 411.

paradigma hoy denominado *tradicional, realista estatocéntrico*, que hacía del Estado y del poder los referentes absolutos para el análisis de las relaciones internacionales.⁷⁵ Hoy, sin embargo, esa situación ha cambiado. Desde finales de los años sesenta han aparecido nuevos paradigmas, nuevas concepciones que, enfrentándose críticamente con el paradigma tradicional, tratan de ser reflejo adecuado de los cambios experimentados por la sociedad internacional y tratan de ofrecer respuestas apropiadas a los nuevos problemas.

Desde esta perspectiva, *K.J.HOLSTI* ha señalado acertadamente que la teoría internacional y, en consecuencia, el paradigma tradicional y los demás paradigmas han girado y giran alrededor de tres cuestiones claves, que son: “(1). Las causas de la guerra y las condiciones de la paz - seguridad - orden; un problema subsidiario fundamental es la naturaleza del poder; (2). Los actores esenciales y/o las unidades de análisis; (3). Las imágenes del mundo - sistema - sociedad de los Estados”. La primera cuestión es esencial, por cuanto es la razón de ser del campo de estudio, mientras que las dos restantes nos dan las claves para la solución de los problemas.⁷⁶

Desde esta óptica solo cabe establecer, en consecuencia, la existencia actual de tres paradigmas en las relaciones internacionales: (1). El paradigma tradicional, también llamado realista o estatocéntrico, que es el que ha dominado el campo hasta fecha reciente; (2). El paradigma de la dependencia, también llamado neo marxista o estructuralista; (3). El paradigma de la sociedad global, transnacional o de la interdependencia, que presenta también distintas formulaciones.⁷⁷

El paradigma TRADICIONAL, paradigma que se basa en la teoría política y se desarrolla de la mano entre otros, de *MAQUIAVELO* y *HOBBS*. Teoría política que, al entronizar al Estado como suprema unidad política y al dividir la vida social en dos mundos contrapuestos, - uno, el propio del Estado, en el que se presupone que a través del pacto social reina el orden, la ley y la paz, y otro, el de la sociedad internacional, en el que reinan la anarquía, el estado de naturaleza y la ley del más fuerte, lo cual determina una visión de la realidad internacional en la que el Estado y el poder se transforman en el actor y el factor de referencia para la política y la teoría.

Desde esta perspectiva, la característica específica de las relaciones internacionales está en la legitimidad del recurso a la fuerza armada por parte de los Estados y en la separación de las esferas de la política interna y de la política internacional. En esta los

⁷⁵ ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 26.

⁷⁶ HOLSTI, K, J. Página 7-8. Citado por ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 28.

⁷⁷ ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 29.

Estados operan “racionalmente” en función del interés nacional y de la relación de fuerzas. El poder se transforma así, en el factor decisorio de las relaciones internacionales ⁷⁸ y el equilibrio de poder en la dinámica y la política que, sin eliminar la naturaleza sustancialmente anárquica del sistema internacional, asegura un mínimo orden que tiene como fin la supervivencia y perpetuación de los propios Estados. En síntesis, puede decirse que el paradigma tradicional ofrece una visión de la sociedad internacional, caracterizada por tres postulados generales:

- Existe una rigida separación entre la política interna y la política internacional. Esta tiene su propia moral, en la que priman los valores del poder y de la seguridad y en ella las motivaciones humanas no son relevantes.
- Los Estados y los estadistas son los actores fundamentales de las relaciones internacionales. Los seres humanos solo cuentan como miembros de un Estado. Las relaciones internacionales son y deben interpretarse como relaciones interestatales.
- Las relaciones internacionales son, por naturaleza, esencialmente conflictivas; son así, la lucha por el poder y la paz. El poder es el factor fundamental de esa política.⁷⁹

En ese contexto conflictivo, este paradigma está constituido por la seguridad nacional. Al no existir un poder superior, los Estados han de velar por su propia seguridad. *PUCHALA* y *FAGAN* han podido, así, denominar también esta imagen dominante de las relaciones internacionales como el paradigma de la política de seguridad.⁸⁰

El paradigma de la SOCIEDAD INTERNACIONAL, sostiene que los cambios que experimentaba las relaciones internacionales a partir de la década de los sesenta, respecto a la realidad internacional cada vez más compleja y problemática, da lugar a la aparición de dos “nuevos” enfoques en el campo de las relaciones internacionales. Uno de ellos, el paradigma de la sociedad global o mundial, también llamada paradigma trasnacional o de la interdependencia, va a conocer un importante desarrollo en el mundo académico norteamericano, dando lugar a un debate entre el realismo y globalismo. Las interrogantes al paradigma tradicional vienen de *KEOHANE*, *NYE* y *KAISER*, los que de una forma precisa primero plantean la necesidad de una alternativa. Sus críticas al paradigma realista

⁷⁸ Véase ARENAL, Celestino del, “Poder y relaciones internacionales: un análisis conceptual”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4 (1983), páginas 501-524.

⁷⁹ GILPIN, Roberto G. 1984. Citado por ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 31.

⁸⁰ PUCHALA, Donal J. y FAGAN, Stuart I. Citado por ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 31.

descansan principalmente en el desconocimiento de los *procesos transnacionales* y de los *actores no estatales*, que tienen, en su opinión, un papel central en las actuales relaciones internacionales. Dados los cambios que se han producido en el campo social, económico y de las comunicaciones, no se puede hablar ya exclusivamente de una sociedad de Estados con relaciones limitadas solo al campo diplomático y militar (Arenal, 2010).

Los principales postulados de este paradigma son los siguientes: El mundo, como consecuencia del acelerado desarrollo social, económico, científico y comunicacional, está caracterizado por el creciente fenómeno de la *interdependencia* y de la *cooperación* y se ha transformado realmente en una sociedad mundial. Sus estructuras y dinámicas han experimentado un cambio trascendental. Este fenómeno ha originado nuevos problemas y retos, ha suscitado necesidades y demandas nuevas y ha dado lugar a la aparición de valores e intereses comunes al conjunto de esa sociedad mundial. En este sentido, uno de los más importantes cambios ha sido el debilitamiento del papel y significado del Estado, como entidad soberana y como estructura capaz de garantizar el bienestar y seguridad de sus ciudadanos, y la aparición de *nuevos actores*, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, de las relaciones internacionales, que, por su acción transnacional, tienden a limitar aún más el margen de maniobra de los Estados. El sistema internacional ha perdido, pues, el carácter estatocéntrico anterior.⁸¹

En general puede decirse que los principales efectos materiales de la adopción de este paradigma son los siguientes: En *primer lugar*, como consecuencia de la desaparición de la distinción entre lo interno y lo internacional y del debilitamiento del significado de las fronteras estatales, debido al fenómeno de la interdependencia, el campo de estudio se amplía desde el sistema internacional clásico a un sistema mundial global en el que ya no cabe separar lo interno y lo internacional. Se afirma, así, una visión e interpretación holística de los fenómenos sociales. En *segundo lugar*, el cambio de la naturaleza de la sociedad internacional, ahora mundial o universal, que ya no es esencialmente conflictiva, sino también cooperativa, que ya conoce las fronteras estatales, ya que cualquier evento tiene repercusiones mundiales, origina una ampliación de las dimensiones, estructuras y procesos, objeto de consideración (Arenal, 2010).

Como consecuencia de lo anterior se produce una ampliación de la problemática característica del estudio de las relaciones internacionales. Al clásico problema de la guerra y la paz que continua presente, e incluso, se acentúa y dramatiza por efecto de las

⁸¹ Véase, ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 33.

consecuencias del arma nuclear, se añaden los problemas derivados de las relaciones económicas y culturales, del *desarrollo y subdesarrollo*, de la desigualdad y de las privaciones socioeconómicas, del hambre y de la explosión demográfica, del agotamiento y explotación de los recursos, del desequilibrio ecológico y de la opresión y violación de los derechos humanos. Todos se presentan como problemas inseparables, que pueden llevar a la guerra y el conflicto, que atestiguan el carácter mundial del sistema internacional y la naturaleza global y común de los problemas y, en consecuencia, de sus soluciones. También se produce una ampliación en cuanto a los actores. De la consideración exclusiva de los actores estatales ⁸² se pasa a una consideración que toma también en cuenta los numerosos y variados *actores no estatales*, supranacionales, transnacionales, sub nacionales e, incluso, de los seres humanos, que están presentes y actúan en la sociedad mundial y que desempeñan también un papel más decisivo que los propios Estados. ⁸³

El paradigma de la DEPENDENCIA es fruto, al igual que el paradigma de la sociedad global, de la toma de conciencia de que la realidad internacional es mucho más compleja de lo que aspira el paradigma tradicional. Su afirmación se produce precisamente al mismo tiempo que el paradigma de la sociedad global. Sin embargo, su visión e interpretación de la sociedad internacional responde a perspectivas ideológicas diferentes. Aunque su centro de atención es, como en gran medida en el paradigma de la sociedad global, las relaciones económicas internacionales, su interpretación de estas, en vez de en términos de interdependencia, se plantea principalmente en términos de dependencia, es decir, en términos de desigualdad y dominación. Parte, pues, de la naturaleza desequilibrada e injusta del sistema internacional y pone de manifiesto la complejidad de su estructura y los fenómenos de dominación y explotación que lo caracterizan. En este sentido, el paradigma de la dependencia responde a una visión especialmente asimétrica y negativa de la interdependencia.

Este paradigma, también llamado neo marxista, no es, sin embargo, nuevo, sino que tiene sus raíces en la concepción marxista, que desde mediados del siglo XIX interpreta la realidad social, y con ello las relaciones internacionales, desde planteamientos absolutamente diferentes de los del paradigma tradicional. Con todo, su base hace referencia principalmente a la teoría del imperialismo elaborada por Rosa Luxemburgo y Lenin. Por otro lado, responde a nuevos fenómenos políticos y económicos de dominación y explotación que aparecen en las relaciones internacionales a raíz del proceso de

⁸² Véase, ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 34. Madrid

⁸³ Véase, ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 34. Madrid

descolonización y de la afirmación a nivel mundial del sistema capitalista. Este nuevo hecho dota al paradigma de la dependencia de diferencias importantes, a pesar de su trasfondo común, respecto del marxismo clásico.⁸⁴

Esta corriente, considera al mundo como único sistema económico, dominado por el capitalismo transnacional. La naturaleza del sistema internacional es, así, conflictiva, si bien, frente al realismo, se considera que la causa de ello está en los intereses y en la naturaleza del propio sistema capitalista mundial. La característica fundamental de este sistema mundial es la desigualdad económica global, el intercambio desigual que existe en las relaciones económicas entre el centro y la periferia.

En definitiva, ARENAL lo que implícitamente se puede deducir de estas críticas mutuas que se dirigen los tres paradigmas es que ninguno de ellos puede aspirar hoy a ser exclusivamente el paradigma de las relaciones internacionales. A la vista de las características de la actual sociedad internacional, parece claro que cada uno de estos paradigmas se funda en exclusiva sobre una dimensión importante de las relaciones internacionales, por lo que con ello tiende a ignorar las restantes dimensiones y a distorsionar su interpretación de la realidad internacional.

Mientras que el paradigma tradicional se centra en los problemas de la paz, la guerra, el orden y la seguridad, el paradigma de la sociedad global lo hace sobre el manejo de la interdependencia y la necesidad de dar respuesta global a los problemas globales y comunes, y el paradigma de la dependencia se reduce a los problemas de la dominación, la explotación, la desigualdad y la igualdad. Problemas y dimensiones que, sin embargo, todos ellos son, sin exclusivas de ningún tipo, características de la sociedad internacional.⁸⁵

En concreto, la tesis se enmarca en el paradigma de la sociedad global, en el supuesto que los pueblos indígenas constituyen un nuevo actor político en la escena internacional de carácter no estatal. Los movimientos indígenas han irrumpido en los últimos años en la arena política de los países de América Latina, con un discurso propio de reivindicación de sus derechos colectivos, el derecho a su libre determinación, autonomía y, la aplicación de sus propios modelos de desarrollo. Los pueblos indígenas están en los países subdesarrollados, donde su relación con los Estados dista mucho de ser armoniosas, existiendo conflictos entre la población indígena y los Estados por la explotación de recursos naturales (minería, petróleo, gas) en el ámbito de sus tierras y territorios.

⁸⁴ ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 35. Madrid

⁸⁵ ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 37. Madrid

2.2 LOS ACTORES DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

La sociedad internacional de nuestros días no es exclusivamente interestatal, sino también transnacional y humana, en razón de la diferente naturaleza de los actores de la misma y de su interrelación e interacción, del carácter múltiple y variado de las relaciones e interacciones que se producen en su seno y del alcance común y global de los problemas y también de sus soluciones. Desde esta perspectiva ARENAL, señala que son cuatro las características básicas que interesa subrayar en orden de establecer el alcance de la sociedad internacional. En *primer lugar*, la existencia de una pluralidad de miembros, no solo estatales, que mantienen entre sí relaciones estables y no esporádicas, que son tanto de tipo cooperativo como de oposición. Tales relaciones son inteligibles y susceptibles de explicación racional. En *segundo lugar*, un cierto grado de aceptación de reglas e instituciones comunes para la regulación y ordenación de esas relaciones, *Tercero*, y consecuencia de lo anterior, la existencia de un elemento de orden, precario e imperfecto, lo que significa que es posible y deseable buscar nuevas formas de convivencia social a través del cambio de las estructuras actuales. *Cuarto*, el hecho de que esas relaciones sociales configuran un todo complejo que es más que la suma de las mismas. En este sentido, en ciertos aspectos la sociedad internacional, como tal, está condicionada no solo por los fines e intereses de sus miembros, sino igualmente por la propia naturaleza e interés del todo.⁸⁶

Tal realidad implica una variedad de ACTORES, que van desde los Estados, como miembros privilegiados, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales de las más variada naturaleza y alcance, las empresas transnacionales y los movimientos de liberación nacional, hasta el individuo, pasando por otros fenómenos sociales, como las clases sociales.⁸⁷ La actuación de tales actores viene condicionada por una amplia serie de factores geográficos, demográficos, económicos, ideológicos, culturales, técnico-científicos, militares, históricos y psicológicos, que dotan a las relaciones internacionales de una extraordinaria complejidad. Las relaciones en sí mismas son de la más variada naturaleza económica, política, cultural, tecnológica, etc. Todo lo cual, unido al carácter descentralizado y no integrado del medio en el plano del poder, proporciona a la sociedad internacional su especificidad frente a otros tipos de sociedades.

Es así, como sostiene CARRILLO, es una sociedad más flexible y dinámica, que, al mismo tiempo que ofrece más posibilidades de cambio, ofrece también más posibilidades

⁸⁶ Véase, ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 416.

⁸⁷ ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 417.

de enfrentamiento y, con ello, más inseguridad.⁸⁸ Sumariamente, sus características más sobresalientes, todas ellas en íntima interrelación, serían: ser una sociedad universal o planetaria, profundamente heterogénea y compleja, crecientemente interdependiente y global y políticamente no estructurada o integrada.

En este contexto, es una sociedad profundamente heterogénea y compleja en comparación con la relativa homogeneidad que caracterizó a las sociedades internacionales del pasado. La heterogeneidad, que se manifiesta en los planos geográfico y de recursos naturales, demográfico, político, jurídico, militar, económico, cultural, científico, y un largo etcétera, deriva no solo de la gran variedad de *actores* de las relaciones internacionales, Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, grupos sociales y políticos, sino igualmente de las profundas diferencias a todos los niveles que existen entre los actores de una misma naturaleza.

Otra característica de la sociedad internacional, es su creciente interdependencia y globalidad, producto del carácter espacialmente cerrado, físicamente limitado, políticamente bloqueado de esa sociedad internacional, y de la heterogeneidad y complejidad señalada. Esta realidad ha producido una transnacionalización de la mayor parte de los problemas, que antes se limitaba a la esfera estatal, y, en consecuencia, una internacionalización de los derechos, intereses y destino de los hombres. Todos los problemas de nuestro tiempo, el problema de la paz y de la guerra nuclear, la explosión demográfica, el agotamiento de los recursos, la degradación del medio ambiente, la desigual distribución de la riqueza, el hambre y la miseria humana y la opresión, por no citar sino algunos de los más dramáticos y urgentes, son expresión y productos de la interdependencia y globalidad que caracterizan a la sociedad internacional, y de la ruptura de la validez del referente estatal para hacer frente a los mismos.⁸⁹

En relación a los *actores internacionales*, sean estos los Estados y las fuerzas transnacionales, que juegan un rol destacado en las relaciones internacionales. En este sentido partimos de la definición de sistema internacional: “Si hay un concepto que puede unificar el análisis en relaciones internacionales es, sin duda, el concepto de sistema internacional. Definido como el conjunto de interacciones entre los diferentes actores, pone el acento sobre la totalidad antes que sobre las partes, sobre el bosque antes que sobre los árboles y se confunde así con las relaciones internacionales como un campo de estudio”.⁹⁰

⁸⁸ Véase, CARRILLO, Juan A. Citado por ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 417.

⁸⁹ Véase, ARENAL, Celestino del: 2010, *Op. cit.*, pág. 419.

⁹⁰ KORANY, B: 1984. Citado por BARBÉ, E.: *Op.cit.*, pág. 131.

En este aspecto *BARBE*, afirma que la definición de sistema internacional debe ser operativa, a partir del momento en que la misma ha de generar nuestro marco de análisis. Siguiendo a *BRAILLARD*, la definición del término sistema ha de tomar en consideración cuatro puntos: 1) un sistema está constituido por elementos; 2) entre esos elementos existen relaciones o interacciones; 3) estos elementos y sus relaciones forman un todo, una totalidad; y 4) esta totalidad manifiesta una cierta organización.⁹¹ En virtud de dichos puntos, *BARBE* señala que: *el sistema internacional está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas.*⁹² La lógica sistémica se basa en la noción de unidades interactivas y en la forma en que su comportamiento repercute en las relaciones internacionales. En consecuencia, en los próximos capítulos se podrán ver una amplia gama de actores sobre la cooperación internacional y los pueblos indígenas.

Conforme señala *GARCÍA*, una definición operativa del concepto de actor internacional debe basarse en un enfoque funcional que prime la habilidad y capacidad del actor, su relatividad/temporalidad y la diversidad que posibilita la consideración de categorías diversas.⁹³ Asimismo, *BARBÉ*, propone una definición de “actor internacional” que consideramos adecuada para el análisis de los actores y sus interacciones en el subsistema del estudio de la cooperación y los pueblos indígenas: *El actor internacional es aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía.*⁹⁴

En la cuestión sobre la TIPOLOGÍA de los actores se han acuñado numerosas tipologías en torno al concepto de actores de las relaciones internacionales. Una de las referencias fundamentales para el estudio de los actores en el sistema internacional es la obra de *MERLE* que, parte de una definición amplia de actor internacional. Al respecto afirma: “Por “actor” hay que entender toda autoridad, todo organismo, todo grupo e, incluso, en el caso límite, toda persona capaz de “desempeñar una función” en el campo social: en nuestro caso concreto en la escena internacional”.⁹⁵ *BARBE*, señala una tipología

⁹¹ *BARBE*, Esther: “Relaciones Internacionales”. 2ª Edición, 2003. Editorial Tecnos 2003, Pág. 132.

⁹² Véase, *KAPLAN*, M. 1957, citado por *BARBÉ*, E.: *Op. cit.*, pág.133.

⁹³ *GARCIA-SEGURA*, Caterina: “La evolución del concepto de actor en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Papers*, nº 41, 1993, páginas 13-31.

⁹⁴ *BARBE*, Esther: 2003, *Op.cit.*, pág. 135.

⁹⁵ *MERLÉ*, Marcel.: *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Edit. Alianza, 1978, pág. 341.

clásica, conformada por los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las fuerzas transnacionales.⁹⁶

A pesar de su relevancia, se ha considerado que la clasificación de *MERLE*, corresponde a un enfoque clásico, el cual resulta insuficiente en la perspectiva de la incorporación de nuevos actores que han surgido en las relaciones internacionales. Por esta razón se ha optado por adoptar la tipología propuesta por *BARBÉ*, quien señala que entre las tipologías de actores internacionales construidas desde la corriente transnacionalista destaca la de *MANSBACH*.⁹⁷ Esta clasificación considera seis tipos de actores:

1. AGI: Actores gubernamentales interestatales, tales como la Organización de Estados Americanos (OEA) la UNESCO, el Banco Mundial (BM) etc.
2. ANGI: Actores no gubernamentales interestatales, en referencia a grupos e individuos que llevan a cabo un actividad internacional, sin representar a sus Estados; por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales de protección de los derechos humanos, como Amnistía Internacional, o empresas transnacionales.
3. ESTADO: Los Estados, en referencia a la actuación del gobierno central, terreno privilegiado del análisis realista; incluyendo aquí los cerca de doscientos Estados soberanos que existen en la actualidad.
4. AGNC: Actores gubernamentales no centrales, en referencia a la actuación de los gobiernos locales (sobre todo regionales o municipales); abriéndose así un elenco de actores cuya política es tema de debate en la actualidad; por ejemplo, en el caso de las comunidades autónomas españolas con presencia en el ámbito internacional.
5. AING: Actores interestatales no gubernamentales; es decir, grupos privados del ámbito nacional (organizaciones de carácter filantrópico, partidos políticos, movimientos de pueblos indígenas, sindicatos, grupos económicos, etc.) que mantienen relaciones directas con actores internacionales, al margen de su gobierno.
6. INDIVIDUO: Personas que, merced a su prestigio personal y a título individual, ejercen una actividad destacada (defensa de la paz o de los derechos humanos, etc.) en la escena internacional, como científicos (Bertrand Russell), artistas (Pau Casals), premio nobel de la paz (Rigoberta Menchu), escritores (Vargas Llosa).

⁹⁶ BARBÉ, Esther: 2003, *Op. Cit.* pág.137.

⁹⁷ MANSBACH, R. W. (1981). Citado por BARBÉ, E.: *Op. cit.*, Págs. 137-140.

En relación al ámbito de la tesis se destacan varios actores, y subrayando que se entiende por *actor* todo organismo, todo grupo, toda persona capaz de “desempeñar una función” en la escena internacional. Entre los actores se encuentran el Estado (cooperación bilateral en el marco de la política exterior de Estados); los actores gubernamentales interestatales (cooperación multilateral como el BID, BM, UE, ONU); los actores interestatales no gubernamentales; (movimientos indígenas y sociales), los actores no gubernamentales interestatales (organizaciones no gubernamentales, Amnistía Internacional, IWGIA, Oxfam, SNV, WWF-Países Bajos); y el individuo (Rigoberta Menchú, indígena maya de Guatemala ganadora del Premio Nobel 2003). La actuación de tales actores viene condicionada por una serie de factores geográficos, demográficos, económicos, ideológicos, e históricos, que dotan a las relaciones internacionales de una extraordinaria complejidad.

En este contexto, autores como *REYNOLDS* señala que los *Estados* son *actores* fundamentales de la escena internacional, en el sentido de que constituyen las entidades jurídicas permanentes entre las que se establecen relaciones formales y se crean derechos y obligaciones. En esta línea *ARENAL*, sostiene que el Estado sigue siendo una unidad política que desempeña un papel relevante en la sociedad internacional, pero subraya el protagonismo indiscutible de otros actores de las relaciones internacionales.

En este sentido, *HOLSTI* señala que “cada día millones de transacciones entre individuos, organizaciones y gobiernos se realizan de manera rutinaria. La mayor parte no comportan amenazas no contemplan la posibilidad del uso de la fuerza como trasfondo. (...) Mientras el estudio de la política internacional se ha centrado habitualmente en las causas de la guerra, no debemos olvidar las formas rutinarias de colaboración solo porque el conflicto y la guerra parezcan más interesantes. La cooperación y la colaboración internacional hacen nuestras vidas más fáciles, más confortables y más eficientes”.⁹⁸

Las condiciones que favorecen el establecimiento de relaciones de cooperación son, según *HOLSTI*, las siguientes: “la existencia de intereses, objetivos y necesidades similares o complementarios entre las partes; la distribución equitativa de los costes, riesgos y beneficios entre las partes; la confianza en que la otra parte cumplirá con la obligaciones; y, finalmente, las interacciones que han de llevarse a cabo en términos de reciprocidad y de confianza mutua”.⁹⁹ En este sentido, *ATINA* nos indica que “la cooperación, como categoría de las relaciones políticas internacionales es la forma de relación entre los gobiernos que supera el simple nivel de la colaboración técnico-administrativa. En el origen de las

⁹⁸ HOLSTI, K. Citado por BARBÉ, Esther: *Op. cit.*, pág. 227.

⁹⁹ Véase, BARBÉ, Esther: 2003, *Op., cit.* pág. 227.

relaciones cooperativas existe un cálculo individual que revela que el mejor modo de conseguir uno o más objetivos nacionales fundamentales es cooperar con otro gobierno, dando vida así a un tipo de relación con los mismos objetivos”.¹⁰⁰

2.3 FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA VISION INDIGENA

En los años noventa, una de las metas del indigenismo en América Latina fue que la población indígena logre integrarse al sistema de libre mercado, sin perder su identidad étnica y valores culturales. En este aspecto, el Fondo Indígena 2005, realizó un proceso de reflexión empírica conducente a sentar las bases y fundamentos teóricos de una propuesta del enfoque de “desarrollo con identidad”.¹⁰¹ Al respecto, las organizaciones indígenas han realizado aportes relativos a la seguridad alimentaria, los derechos colectivos, la tierra, el modelo de desarrollo basado en sus propias aspiraciones, el fortalecimiento y el diálogo etc.

La VISIÓN INDÍGENA se basa en los siguientes supuestos:¹⁰²

El desarrollo indígena es desarrollo con identidad: Una perspectiva que ha prevalecido por muchos años ha llevado a plantear que desarrollo y preservación de la identidad (étnica, cultural, social y política) son dos objetivos antagónicos y que el logro del primero debería hacerse siempre sobre el sacrificio de la segunda. Del mismo modo, se argumentó frecuentemente que las prácticas culturales particulares de los pueblos indígenas, son un obstáculo para impulsar el desarrollo. Por eso, el desarrollo siempre fue de “arriba hacia abajo” y de “afuera hacia adentro”, una imposición arbitraria sustituyendo la lengua, la cultura, las prácticas productivas, culturales y políticas de los indígenas. En efecto, se plantea otra alternativa, un desarrollo “desde y para la propia identidad”. Un desarrollo cuyo “capital inicial”, es precisamente la riqueza cultural, social y política de los pueblos indígenas que debe potenciarse con nuevos mecanismos y recursos. No para impulsar una inclusión subordinada, sino una nueva manera de articular el desarrollo, respetando a los pueblos indígenas, sus prácticas sociales, políticas, y culturales.¹⁰³

¹⁰⁰ ATTINA, F.1983. Citado por BARBÉ, Esther: 2003, *Op. cit.*, pág. 227.

¹⁰¹ Véase, el documento del FONDO INDIGENA, sobre la Resolución CD-XXI-N°15-14/04/04, en el cual adoptó la creación de la Comisión de Desarrollo con Identidad y Políticas Públicas. Bolivia, 2004.

¹⁰² FONDO INDIGENA, “Debates sobre desarrollo: La visión de la ONU y la cooperación internacional”. Web: www.fondoindigena.org - la Paz Bolivia, año de 2007.

¹⁰³ Véase, CARDENAS, Víctor Hugo: “Los Pueblos Indígenas, el Desarrollo y la Democracia en América Latina”, Conferencia dictada el 4 de febrero 1997 en el BID, Washington D.C.

El desarrollo indígena es desarrollo autónomo: El concepto de “autonomía”, debe comprenderse tal como lo vienen planteando los pueblos indígenas en los últimos años: implica la existencia y el reconocimiento de la capacidad de los pueblos para decidir sobre su sistema organizativo (político-interno), gestionar ellos mismos su desarrollo económico, social y cultural y conservar un grado razonable de competencia para autorregularse. No implica el derecho, ni el proyecto de constituir Estados independientes (autonomía o autodeterminación externa), pero sí un régimen jurídico y político nacional que haga posible una coexistencia armónica y complementaria de la diversidad étnica y cultural.

El desarrollo indígena es desarrollo nacional: Los pueblos indígenas no desean fundar sus propios Estados y dividir los países, tampoco aspiran a un “desarrollo aparte”, estos criterios ciertamente son utópicos y regresivos, debe reconocerse que, los pueblos indígenas comprenden su propio desarrollo como un componente del desarrollo nacional, vinculado a los grandes objetivos de los países, claramente incorporado a las dinámicas del mercado y, sobre todo basado en una enorme voluntad de poner su propio esfuerzo para lograrlo. Los pueblos indígenas aspiran a participar plenamente de los beneficios de desarrollo del conjunto de la nación y a participar en el diseño de las políticas, y planes nacionales de desarrollo, en igualdad de condiciones con los otros sectores sociales.¹⁰⁴

Los movimientos indígenas han puesto en el debate desde su propia perspectiva el tema del *desarrollo con identidad*. La propuesta toma como base los principios de los derechos humanos y, del Convenio 169 de la OIT de 1989. En este sentido el desarrollo con identidad, se vincula estrechamente con el derecho a la vida, la tierra, territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas. Igualmente, está relacionado con el derecho a la ciudadanía, la libre determinación, la autonomía, el autogobierno, el derecho de consentimiento libre previo e informado, la seguridad alimentaria, la cosmovisión, la educación y salud con calidad y pertinencia cultural, que demandan los pueblos indígenas, para tener una vida digna, respetuosa y fortalecida en el marco de su propia identidad y dentro de sus propias formas de vida. En síntesis el desarrollo con identidad, es la articulación entre el propósito del cambio y el deseo de continuar siendo diferente.¹⁰⁵

La estrategia de desarrollo del BID sostiene que el “desarrollo con identidad” se refiere: “a un proceso que comprende el fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía e interacción sostenida con su medio ambiente, la buena administración de los territorios y recursos naturales, la generación y el ejercicio de autoridad, y el respeto a los

¹⁰⁴ Ver FONDO INDIGENA: 2007, *Op. cit.*, pág. 95.

¹⁰⁵ Véase, COTI, Otilia Lux: “La visión de la ONU y la cooperación internacional”. Bolivia, Pág. 25 de 2007.

valores y derechos indígenas, incluyendo los derechos culturales, económicos, sociales, e institucionales de los pueblos indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión”.¹⁰⁶

Igualmente, el fortalecimiento de la identidad cultural y la promoción del desarrollo socioeconómico sostenible son objetivos que se refuerzan mutuamente en lugar de ser mutuamente excluyentes. Cuando los esfuerzos de desarrollo se basan en los valores locales, en las aspiraciones y en la organización social, la cultura se convierte en un activo en vez de un impedimento para el desarrollo. Por lo tanto, la población adopta más fácilmente los cambios que los sacarán de la pobreza material.¹⁰⁷

El *desarrollo sostenible* significa “crecimiento responsable a largo plazo”, entre las nociones y enfoques que critican el axioma que postula el crecimiento económico como único vector de desarrollo, la del desarrollo sustentable es, probablemente, aquella que ha encontrado mayor difusión entre los enfoques alternativos del desarrollo, desde que fuera propuesta en 1987 por la comisión mundial de medio ambiente y desarrollo (ONU). Esta noción sugiere la “posibilidad de una síntesis entre desarrollo económico y preservación del medio ambiente”¹⁰⁸ y su aceptación más difundida lo define como aquel capaz de “satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.¹⁰⁹

En los modelos convencionales de desarrollo, el bienestar ha sido definido como una función del nivel de ingresos de los individuos, determinado a su vez por la calidad del funcionamiento del sistema económico. En el desarrollo sostenible, en cambio, el bienestar es definido como un fenómeno complejo, producto de la interacción de distintas esferas de la vida, a la vez que una “responsabilidad compartida entre autoridades públicas y los ciudadanos, que garantice a todas las personas el acceso a los bienes y servicios económicos, humanos, sociales, públicos, ecológicos, espirituales y culturales”.¹¹⁰

La estrategia integral (ALIDES, 1994) señala un concepto que se adecua a la realidad social y ambiental de la región centroamericana.

¹⁰⁶ Ver documento del BID sobre: “Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena”, año 2006. Disponible en la Página web: www.iadb.org/sds/ind

¹⁰⁷ DERUYTTERE, Anne: “Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia.” Pág. 8, año 2001.

¹⁰⁸ GALLOPÍN, Gilberto: “Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible. Un enfoque sistémico” CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo. N° 64. Santiago de Chile, 2004.

¹⁰⁹ FONDO INDIGENA: 2007, *Op. cit.*, pág. 30

¹¹⁰ YURJEVIC, Andrés. Citado por el Fondo Indígena: 2007, *Op. cit.*, pág.34

“El desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras”.¹¹¹

El estudio del Fondo Indígena 2007, señala también otros enfoques sobre el crecimiento y el desarrollo, como el enfoque de desarrollo a escala humana, el desarrollo económico local, el capital social, y el desarrollo humano, aspectos que contienen fundamentos teóricos sobre la visión del desarrollo y la identidad étnica.¹¹²

2.4 ETNODESARROLLO Y LA TEORÍA DEL CONTROL CULTURAL

En relación al enfoque del “etnodesarrollo”, los participantes en el congreso indigenista y, suscribieron la Declaración final de San José (Costa Rica) en 1981, afirmaban:

“Entendemos por *etnodesarrollo* la ampliación y consolidación de los ámbitos de cultura propia, mediante el fortalecimiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación, cualquiera que sea el nivel que considere, e implican una organización equitativa y propia del poder. Esto significa que el grupo étnico es unidad político administrativa con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo dentro de un proceso de creciente autonomía y autogestión”.¹¹³

El desarrollo conceptual del “etnodesarrollo”, se basa en la teoría del Control Cultural (Bonfil, 1982) que sostiene que el etnodesarrollo corresponde al “ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su

¹¹¹ La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), es una estrategia integral de desarrollo regional que abarca cuatro áreas prioritarias: democracia, desarrollo sociocultural, desarrollo económico y manejo sostenible de los recursos naturales. Formula un concepto de desarrollo sostenible para Centroamérica 1994.

¹¹² Ver documento del FONDO INDIGENA: 2007, *Op. cit.*, págs. 41 al 89.

¹¹³ Véase, FONDO INDIGENA: 2007, *Op. cit.*, pág. 95.

experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones”.

El Instituto Indigenista 1990, define el etnodesarrollo en los siguientes términos:

“...como la capacidad para ampliar y consolidar las creaciones culturales generadas en la experiencia histórica, y sumar a ellas las creaciones culturales ajenas, apropiadas por un acto de autodeterminación”. Y también manifiesta: “Su posibilidad depende de relaciones políticas que hagan viables el control y la gestión autónoma de los recursos naturales. Por ello, no puede concebirse como un proceso circunscrito solo al espacio del grupo étnico, sino que supone relaciones con el Estado y la sociedad global, y es precisamente en esta doble condición de articulación y autonomía donde se dan sus principales contradicciones, límites y posibilidades”.

Los fundamentos del CONTROL CULTURAL corresponden a: “la capacidad social de decisión sobre los recursos culturales, es decir, sobre todos aquellos componentes de una cultura que deben ponerse en juego para identificar las necesidades, los problemas y las aspiraciones de la propia sociedad e intentar satisfacerlos, resolverlos y cumplirlos” (Bonfil, 1982). Los recursos culturales, corresponderían, por su parte, a “todos los elementos de una cultura que resulta necesario poner en juego para formular y realizar un propósito social”. Según esta definición se podrían identificar cuatro grandes grupos de recursos: los recursos materiales, que incluyen los recursos naturales y los transformados, los recursos de organización, que estarían referidos a la capacidad para lograr la participación social y vencer las resistencias, los recursos intelectuales, correspondientes al conocimiento y las experiencias, y; los recursos simbólicos y emotivos, que corresponden a la subjetividad.

Por otra parte, la noción de *DECISIÓN* se entiende “cómo autonomía, es decir, como la capacidad libre de un grupo social para optar entre diversas alternativas” (Bonfil, 1982: 135). Según este enfoque, el grado de control que una sociedad ejerce sobre su cultura, se debería por la forma, grado y oportunidad en que el grupo social puede ejercer la capacidad de decidir, con mayor o menor autonomía, por los propósitos sociales que desea alcanzar, y por la capacidad del grupo para satisfacer dichos propósitos sociales con arreglo a los recursos culturales de que dispone. De este modo, es posible distinguir al interior del conjunto cultural, *cuatro sectores*, según la capacidad de decisión esté radicada en el grupo social en cuestión o fuera de él, y si los recursos culturales que se ponen en juego para

definir y satisfacer los propósitos sociales, corresponden a recursos propios o ajenos a la totalidad cultural.¹¹⁴

Cuadro 1: Sectores y Recursos Culturales

Recursos	Decisiones	
	Propias	Ajenas
Propios	Cultura autónoma	Cultura enajenada
Ajenos	Cultura apropiada	Cultura impuesta

Fuente: BONFIL, 1982. En Fondo Indígena “debates sobre desarrollo”, la Paz Bolivia 2007

Conforme al esquema anterior, la *cultura autónoma* correspondería al sector de la totalidad cultural, compuesta por los recursos culturales propios de que dispone el grupo, sobre los cuales mantienen la capacidad de control y decisión. La *cultura apropiada*, en tanto, corresponde al sector de la totalidad cultural, compuesta por aquellos recursos ajenos de los que el grupo ha logrado apropiarse y que han quedado bajo su control y capacidad de decisión. La *cultura enajenada* correspondería al sector de la totalidad cultural compuesta por aquellos recursos propios que no se encuentran bajo el control social del grupo y sobre los que éste no tiene capacidad de decisión. La *cultura impuesta* corresponde al sector compuesto por aquellos recursos ajenos no sujetos al control social del grupo. Asimismo la cultura propia, estaría conformada por la cultura autónoma y por la cultura apropiada.¹¹⁵

En relación al proceso entre la *asimilación* y el *etnodesarrollo*, con arreglo a este modelo, podría llegarse a determinar el grado de etnodesarrollo, autonomía, integración o asimilación en que se encuentre un grupo en un momento determinado.¹¹⁶ En esta perspectiva, se estaría en una situación de *asimilación*, al verificarse una supremacía de los recursos culturales de la cultura enajenada y de la cultura impuesta, sobre los elementos de la cultura propia. Por otro lado, la situación sería de *integración*, si se produce una supremacía de los elementos correspondientes a la cultura apropiada, sobre los elementos de la cultura impuesta y la cultura enajenada, incluso sobre la cultura autónoma.

Finalmente, se verificaría una situación de *autonomía* cuando existe preponderancia de los elementos de la cultura autónoma, sobre los elementos de los restantes sectores de la

¹¹⁴ BONFIL, Guillermo: La Teoría del control cultural en el estudio de los procesos étnicos. Mexico, 1982.

¹¹⁵ Véase, FONDO INDIGENA: 2007, pág. 99.

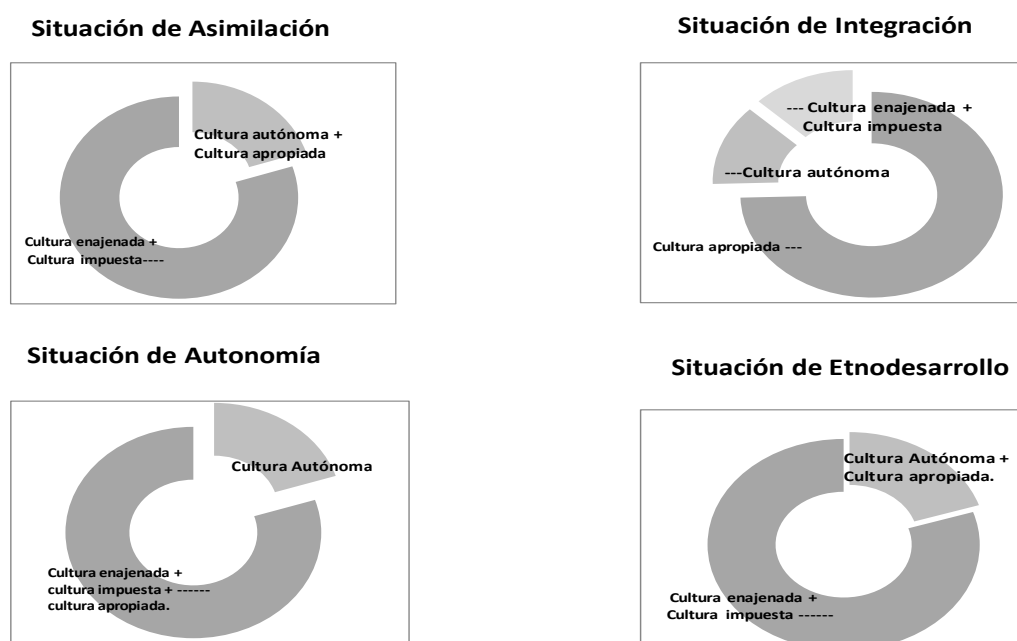
¹¹⁶ Ver ZÚÑIGA: 1995, citado en el documento del Fondo Indígena: 2007, pág.100.

totalidad cultural. Según se ha visto, entonces, el *etnodesarrollo* se expresaría en la supremacía de los elementos inscritos en el ámbito de la cultura propia (autónoma y apropiada), sobre la cultura impuesta y la cultura enajenada. En base a estos principios se señala una definición operacional de etnodesarrollo (Fondo Indígena, 2007).

“Es el proceso de realización de un propósito social definido y formulado por el pueblo indígena, o una parte de él, conforme a sus propios valores y aspiraciones, donde el propósito social y los recursos puestos en juego en función de su consecución, guardan coherencia con la totalidad cultural y forman o tienden a formar parte de la cultura propia” (Zúñiga, 1995).

En esta misma orientación (Nahmad, 1999) es más probable que el etnodesarrollo ocurra cuando los pueblos indígenas tengan acceso a los recursos básicos para su reproducción social, cuando hayan logrado alcanzar un nivel elevado de organización social y de movilización política, hayan podido preservar su identidad cultural (especialmente su propia lengua) hayan establecido lazos sólidos con instituciones del exterior, y cuando tengan patrones de producción que les permitan subsistir y obtener ingresos en efectivo”.

Grafico 1: El modelo de etnodesarrollo



Fuente: Zúñiga, 1995. En Fondo Indígena “debates sobre desarrollo”, la Paz Bolivia 2007.

Contribuye a lograr el etnodesarrollo, la organización propia y la existencia de una base económica sólida. Requisito de lo segundo es la consolidación del territorio propio. Las organizaciones indígenas demandan el reconocimiento de sus tierras y territorios (jurisdicción, acceso a los recursos naturales). Ahora bien, el reconocimiento legal y político de un territorio no es suficiente, se requiere que este pueda ser utilizado económicamente. “Al argumento legal, los dueños del territorio deberán añadir la fuerza de su utilización económica” (Albó, 1994). La soberanía sobre las tierras, territorios y sobre todo respecto de los recursos naturales de los pueblos indígenas debe ser entendida en el sentido más amplio de la palabra. En la gestión de modelos de desarrollo respetuosos de la identidad, corresponde a ellos determinar su uso, tanto en lo tradicional como en la innovación. En esto consiste, en definitiva, el asegurar la posibilidad de los pueblos indígenas de recrearse a sí mismos (Fondo Indígena, 2007).

En vez de un indigenismo que pretende “salvar al indio de sí mismo” (Bonfil, 1982) propuso el proceso de etnodesarrollo como alternativa a la integración y al desarrollismo. Los pueblos indígenas mediante un discurso de reivindicación de sus derechos han ido asumiendo el derecho de autonomía y autodeterminación y la diversidad cultural ha empezado a ser reconocida como riqueza por los Estados y sociedades, de manera que el indigenismo etnocentrista ha cedido campo al pluricentrismo y el reconocimiento de la diversidad, aunque es una lucha viva del siglo XXI.

2.5 LA VISION DEL ETNODESARROLLO

Las políticas indigenistas de la década de los noventa tuvieron como base las propuestas de desarrollo comunitario las cuales dieron origen al enfoque de etnodesarrollo. En esta perspectiva los postulados del indigenismo tuvieron como meta que la población indígena logre integrarse al sistema capitalista, sin perder su identidad y valores (Yeckting, 2008). En relación al enfoque de *etnodesarrollo* y *desarrollo con identidad* (Celis, 2004), estos se distancian conceptual e ideológicamente de la concepción del desarrollo clásico que definió hace algunas décadas a la región de América Latina como subdesarrollada, es decir como una región *rural* (no urbana), *agrícola* (no industrial), *oral* (no alfabetizada), con una agricultura “no suficientemente tecnificada”, y sin las suficientes concepciones sobre el desarrollo y la modernidad.

El *etnodesarrollo* enfatiza las diferencias que tiene con esta concepción, basándose en ideas, pensamientos y mecanismos indígenas que intentan responder a la concepción

de desarrollo clásico. El etnodesarrollo enfatiza un *para sí mismos*, un hacer que explicita las diferencias pero a favor de lo indígena, lo originario, éste último en el sentido de las raíces. Es otra producción cultural que emerge para reivindicar el derecho a la diferencia y a procesos de elaboración cultural y discursiva propios de los indígenas y para los indígenas. En cambio el enfoque del *desarrollo con identidad* alude más bien a una *expresión política* del aporte indígena para el conjunto de la sociedad nacional, marcadamente y no conscientemente mestiza e híbrida. Alude a una cierta condición y expresión de modos de ver el mundo, a principios y valores tradicionales y modernos, a una lógica cultural y una construcción discursiva que expresa la especificidad de la cultura originaria como columna vertebral de la construcción social y política de un bienestar sostenido y sustentable, definido culturalmente.¹¹⁷

En las últimas décadas el concepto de *etnodesarrollo* y el *desarrollo con identidad*, se han situado en la agenda de diferentes actores institucionales estatales, de cooperación internacional y de los movimientos indígenas, buscando un espacio en la meta del “bien común” para salir progresivamente de la exclusión de los Estados nacionales.¹¹⁸ El Fondo Indígena 2005, propone una definición práctica del concepto de etnodesarrollo:

“Es una nueva forma de entender el desarrollo como potencialización y fortalecimiento de las capacidades sociales de un pueblo a partir de sus raíces históricas y sus prácticas culturales. Un desarrollo que se define para cada pueblo según sus propias necesidades y desde sus propios valores y es llevado adelante autónomamente”.

El Etnodesarrollo desde la perspectiva del Banco Mundial 1996¹¹⁹ es una nueva concepción del desarrollo que trata de definir una forma de desarrollo autónoma y propia para cada cultura y pueblo. En este sentido, el etnodesarrollo ya no es, como en la definición clásica, sinónimo de crecimiento económico, sino de fortalecimiento, ampliación y autonomía de cada pueblo para dirigir su vida y construir su futuro en base a sus raíces históricas y prácticas culturales. El Banco Mundial considera las siguientes directrices en la aplicación de políticas sobre el enfoque de etnodesarrollo:

¹¹⁷ Véase, la ponencia de CELIS, Angélica: “Del etnodesarrollo al desarrollo con identidad: Evolución de los enfoques e instrumentos de desarrollo con el pueblo Mapuche.” CEPAL, Chile. Año de 2004.

¹¹⁸ FONDO INDIGENA: “Modulo de desarrollo con Identidad”. Banco Mundial, Bolivia, año 2005.

¹¹⁹ PATRIDGE, William y UQUILLAS, Jorge. Citado por el Fondo Indígena: 2005, *Op. cit.*, pág. 79

- Derechos de propiedad claros, incluyendo la definición sobre territorio;
- Mantenimiento de la seguridad alimentaria respetando las prácticas comunitarias;
- Promoción de actividades promotoras de ingresos (agricultura, artesanía etc.). Una forma de garantizar ingresos sería por ejemplo la participación de la comunidad en las regalías producidas por la explotación de recursos existentes en su territorio;
- Mejora de las condiciones de salud integrando las visiones de la medicina tradicional con la occidental;
- Mantenimiento de las organizaciones existentes para gestionar su autodesarrollo;
- Respeto a la identidad cultural indígena;
- Apoyo a la educación bilingüe intercultural;
- Garantizar la voz política de los indígenas no solo como ciudadanos individuales sino como culturas o colectivos, para que se conviertan en agentes activos de su desarrollo;
- Garantizar un intercambio y relaciones positivas entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad incluyendo al Gobierno;
- Promoción de la participación indígena en la conservación de los recursos naturales.

Las Directrices del enfoque de etnodesarrollo, fueron aplicadas mediante el “proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del ecuador” (PRODEPINE) en 1997, los cuales supusieron un esfuerzo para poner en práctica las concepciones de “etnodesarrollo” diseñados por el Banco Mundial en favor de las poblaciones indígenas.¹²⁰

2.6 EL ENFOQUE DE DESARROLLO CON IDENTIDAD

El enfoque de “desarrollo con identidad” plantea la posibilidad de reconstruir, desde un *territorio propio*, las condiciones que mejoren la calidad de vida de los pueblos indígenas respetando su cultura y la tradición. El movimiento indígena, ha planteado a la sociedad la construcción de la interculturalidad como medio de participación en democracia y, ha propuesto la formación de un *Estado Plurinacional*, como un Estado que permita el ejercicio de los derechos de todos, es decir, una nueva concepción de soberanía, en la que esta no descansa ni en el territorio, ni en las relaciones de poder sino en las personas que lo constituyen. Los movimientos indígenas han incorporado nuevos temas en la agenda

¹²⁰ Véase el proyecto (PRODEPINE) ejecutado en Ecuador, a través del Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos de Ecuador (CODENPE), y apoyado por el Banco Mundial. El Proyecto fue diseñado en 1997, para implementar la política de etnodesarrollo con los pueblos indígenas del Ecuador.

política, así por ejemplo, los indígenas del Ecuador incorporaron en la década de los noventa, la categoría de “Plurinacionalidad del Estado”, que hasta ese entonces era desconocida en el debate político. El Fondo Indígena 2007, señala el siguiente concepto:

“Son todos los cambios de orden económico, social y político, que hacen que una sociedad tenga altos niveles de producción que se expresan en incrementos en las tasas de crecimiento económico, que a su vez se traducen en mejores condiciones de vida, lo que permite mejores niveles de participación social y de responsabilidad ciudadana, sin olvidar la parte sentimental y emocional, de experiencias que han otorgado una determinada visión del mundo, comunicando ideales de vital significativa cuyo arranque está en una misma raíz histórica particular”.¹²¹

El Fondo Indígena 2007, subraya que el desarrollo con identidad, es la capacidad de ejercer el derecho señalado en la Declaración de las Naciones Unidas 2007. Al respecto señala:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (Art. 5).

Tomando esta premisa, el *desarrollo con identidad* es identificado como un proceso en donde es indispensable la organización y la participación comunitaria, así como la planeación de acciones basadas en las necesidades y potencialidades detectadas por los mismos actores. Los actores son los agentes fundamentales del desarrollo. No es un desarrollo desde “afuera”, sino uno desde “dentro”. La cultura propia es el capital inicial para el desarrollo porque se asienta en los valores, las aspiraciones y el potencial de los pueblos. El desarrollo y la identidad cultural no se excluyen, sino que son parte del mismo círculo virtuoso de desarrollo sostenible desde el punto de vista sociocultural”.¹²²

La estrategia de “desarrollo con identidad” (BID, 2006), se refiere a un proceso que comprende el fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía e interacción sostenida con su medio ambiente, la buena administración de los territorios y recursos naturales, la

¹²¹ FONDO INDIGENA: 2005, *Op. cit.*, pág. 138.

¹²² Véase, el documento del FONDO INDIGENA: Sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina. Pág. 1, La Paz Bolivia, año 2007.

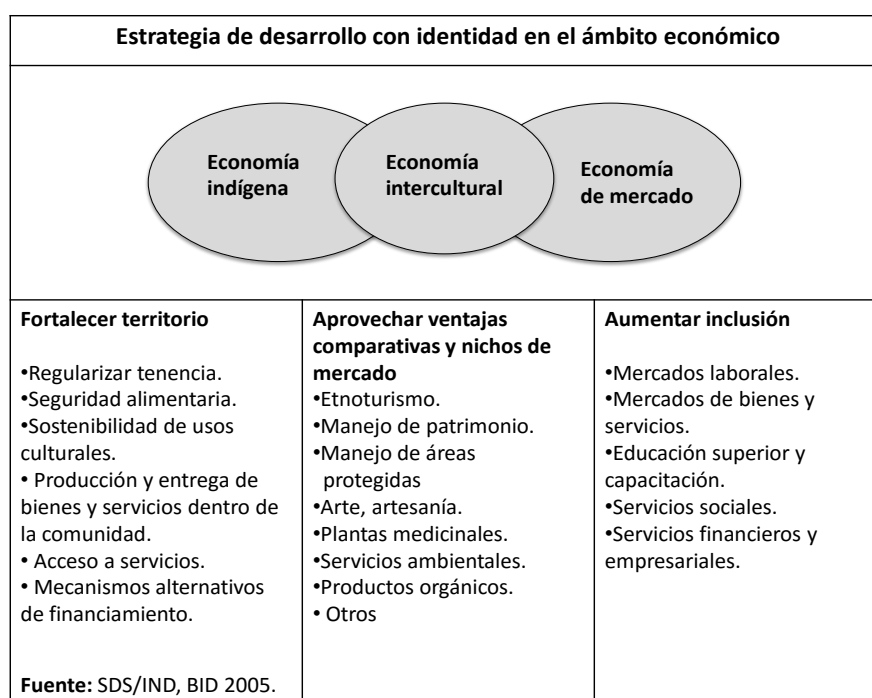
generación y el ejercicio de autoridad, y el respeto a los valores y derechos indígenas, incluyendo los derechos culturales, económicos y sociales, de los pueblos indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión y gobernabilidad.

Este concepto se sustenta en los principios de equidad, integralidad, reciprocidad y solidaridad, y busca consolidar las condiciones en que los pueblos indígenas puedan estar bien y crecer en armonía con su entorno, aprovechando para ello, según sus propias prioridades, el potencial de sus bienes culturales, naturales y sociales. El (BID, 2006), plantea un modelo de economía intercultural, en la perspectiva de acceso al mercado desde su propia visión cultural. El enfoque propone acciones en tres ámbitos:

- Fortalecer las tierras, el territorio y la gobernabilidad;
- Reducir la marginalización y exclusión de las poblaciones indígenas;
- Potenciar las ventajas comparativas de los recursos indígenas.

La estrategia de desarrollo del BID, señala que estos tres ámbitos, se aplican en todos los programas dirigidos a los pueblos indígenas, incluyendo la salud, educación, manejo de recursos naturales, desarrollo productivo, proyectos de infraestructura, gobernabilidad, etc.

Grafico 2: Estrategia de desarrollo con identidad en el ámbito económico (BID)



El (gráfico n° 2) ilustra este concepto en lo que se refiere al desarrollo económico y muestra la dinámica entre el medio tradicional indígena, el contexto externo local y las oportunidades y desafíos para el desarrollo indígena existentes en cada ámbito. El desarrollo con identidad en el ámbito económico, se trata de un modelo intercultural, donde se articula la economía indígena a la economía de mercado, definiéndose un traslape entre las dos esferas en la cual se pueden desarrollar iniciativas de desarrollo que potencian las ventajas comparativas de la cultura indígena respondiendo a demandas del mercado con una lógica de eficiencia y viabilidad económica (Deruyttere, 2003).

Propuesta de un concepto de “Desarrollo con Identidad”

En este apartado se pretende hacer una modesta reflexión sobre el desarrollo indígena y, haciendo una recapitulación de algunos conceptos sobre la cuestión indígena, se habló que las prácticas culturales de los pueblos indígenas, son un obstáculo para impulsar el desarrollo. En este contexto se dieron políticas de desarrollo siempre de *arriba hacia abajo*, y de *afuera hacia adentro*, relevando la lengua, las prácticas culturales y la autonomía indígena. Empero, hoy se plantea *un desarrollo desde y para la propia identidad*. Un desarrollo cuyo *capital inicial*, es justamente la riqueza cultural, social y política de los pueblos indígenas.

Desde esta perspectiva, se concibe el desarrollo indígena como un proceso de cambio, desde su propio territorio y para la identidad étnica, con autonomía económica, social, política y cultural, que comprende el aprovechamiento de los recursos productivos para una transformación de la estructura productiva. Los pueblos indígenas tienen una economía tradicional de autoconsumo, haciéndose necesario desarrollar una economía de producción con el propósito de crear una base económica sólida. En concreto se trata de lograr un cambio de un modelo de economía tradicional a una economía intercultural con acceso al mercado desde su propia visión de desarrollo.

En dicho contexto un enfoque de *desarrollo con identidad*, implica que los pueblos indígenas, deben tener autonomía para la aplicación de sus propios modelos de desarrollo, acceso a los recursos potenciales de tierra, territorio y recursos naturales. Asimismo lograr un nivel elevado de organización social y de movilización política, establecer lazos sólidos con el Estado y la sociedad global. Además, subrayar que las culturas étnicas son sociedades dinámicas en constante evolución y adaptación desde sus propias perspectivas culturales, no son sociedades estáticas y arcaicas como lo señala la sociedad dominante.

En base a estos criterios y, con la finalidad de contribuir al debate sobre el tema indígena, se intenta delinear una definición sobre el *desarrollo con identidad*. Como antecedente señalar, que en los años noventa, una de las metas del indigenismo en América Latina fue que la población indígena logre integrarse al sistema capitalista, sin perder su identidad étnica y valores culturales.¹²³ En este sentido y asumiendo las premisas del desarrollo indígena, se propone una definición práctica:

“El desarrollo con identidad, es un proceso de cambio desde su propio territorio y para su propia identidad, con autonomía económica, social, política y cultural. En la perspectiva de su derecho de autodesarrollo, entendido como la aplicación de sus propios modelos de desarrollo. La cultura propia se convierte en el capital inicial para el desarrollo, porque se basa en los valores, la cosmovisión y los recursos indígenas. El desarrollo comprende un proceso de transformación y de cambio estructural en el sistema productivo, el cual se traduce en crecimiento económico, en el contexto de una economía intercultural con acceso al mercado. Las culturas indígenas desempeñan un papel clave en la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Son dinámicas y están en constante evolución y adaptación desde su propia visión cultural, establecen relaciones con el Estado y la sociedad global”.

Los elementos básicos del enfoque de *desarrollo con identidad*, se vinculan con los principios del derecho a la ciudadanía, el principio de autodeterminación, el autogobierno, el derecho de consentimiento, la educación y salud. No obstante, un desarrollo indígena requiere de una organización propia, que tenga una base económica sólida en su propio espacio, la presencia de organizaciones indígenas, sistemas de trabajo comunitario, inversión y una gestión con autonomía. En esta orientación, con el propósito de crear un patrón económico sólido en territorio indígena, se requiere reconocer el derecho a los recursos productivos de la tierra, el territorio y los recursos naturales. Asimismo, se deben aprovechar las ventajas comparativas de la cultura indígena, la diversificación de la producción, y la inversión en actividades de producción. En este aspecto el desarrollo implica la transformación estructural en el sistema productivo, el cual debe traducirse en altas tasas de crecimiento económico. Los pueblos indígenas demandan el reconocimiento

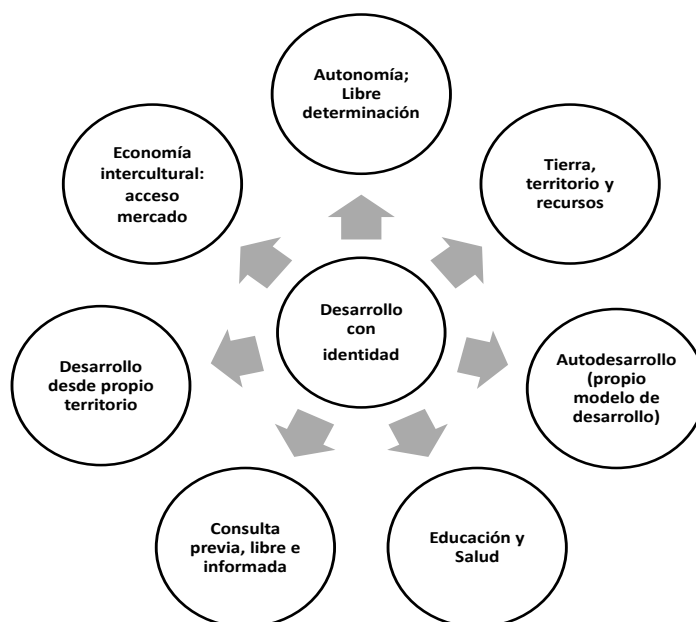
¹²³ YECKTING VILELA, Fabiola: “Visiones del desarrollo en las comunidades: Impactos de tres proyectos”. (1980-1995)”. Instituto Francés de Estudios Andinos (CNRS-MAEE). Perú. Pág. 180, Iª edición 2008.

de sus tierras y territorios, sin embargo, el reconocimiento del derecho a la tierra no es suficiente, se requiere que este pueda ser utilizado en forma productiva y económica.

El modelo de desarrollo con identidad, se caracteriza por incluir el respeto a los derechos colectivos. Asimismo, pone atención en el capital social existente, la tenencia de sus tierras, el acceso al crédito y asistencia técnica (Patriños y Skoufias 2007). En relación a la propuesta de un modelo de economía intercultural, que tenga acceso al mercado desde su propia perspectiva cultural, esta cuestión implica la necesidad de desarrollar el mercado de productos indígenas, ferias agropecuarias, acceso a servicios financieros, la creación de empresas indígenas, la aplicación de la tecnología a las actividades productivas etc.

Los pueblos indígenas deben aprovechar las ventajas comparativas de su cultura propia, como son el patrimonio cultural, el arte, la artesanía, las plantas medicinales, la biodiversidad, su historia etc. Además como señala la estrategia de cooperación indígena de Alemania del 2006, el “desarrollo con identidad” debe potenciar la explotación de recursos artesanales, ambientales, los recursos genéticos, la agroindustria exportadora (soja, crianza de bovinos) y el turismo. El desarrollo y la identidad cultural no se excluyen, sino que son parte del mismo círculo virtuoso de un desarrollo sostenible.

Grafico 3: Elementos básicos de la visión de Desarrollo con Identidad



Fuente: Elaboración Propia, Madrid 2014.

2.6.1 Aproximación a un modelo comunitario indígena

En esta sección se pretende señalar los elementos de un posible modelo comunitario indígena, al respecto, el patrón indígena se basa en un sistema de valores contruidos alrededor de la primacía de la *colectividad* sobre la *individualidad*. Este modelo, tiene como variables el mercado comunitario, el sujeto comunitario, el dialogo comunitario, el trabajo comunitario, la reciprocidad, la propiedad comunitaria de la tierra, y el excedente económico de tipo social, elementos que otorgan razones para un modelo comunitario.¹²⁴

“Los pueblos indígenas han vivido en una “economía verde” durante siglos. Cuando las economías hoy día buscan modelos para un crecimiento sostenible deberían ver cómo las sociedades indígenas han practicado esto. Antiguas tradiciones indígenas pueden contribuir a resolver problemas modernos” (Ban Ki-Moon, ONU, 2011).

Los pueblos indígenas, habitan en zonas que se consideran cruciales para la conservación de la biodiversidad y mantienen prácticas sociales y culturales que permiten una utilización sostenible de los recursos. En el proceso histórico han sido sometidos a condiciones de extrema adversidad (despojados de sus tierras, exterminio, explotación etc.). Sin embargo han logrado resistir en forma silenciosa como cultura, entonces la pregunta es ¿cuáles son estas estrategias que han permitido continuar con su existencia? En este sentido, creemos que algunos elementos están en relación con la forma de organización comunal, sus valores de cooperación, su cosmovisión, la armonía del hombre con la naturaleza del cual siente que es su hogar, la madre tierra etc. Aspectos que han permitido lograr un desarrollo sostenido, en base a valores comunitarios y de equilibrio con los recursos ambientales.

El Fondo Indígena 2005, ha expuesto los fundamentos teóricos del enfoque de *desarrollo con identidad*, a partir de una comparación con las variables económicas del libre mercado (crecimiento, consumidor y mercado). El *crecimiento económico*, es una relación lineal respecto al tiempo y, una relación de exterioridad respecto a la naturaleza, es decir, la naturaleza es una reserva de los recursos necesarios para el crecimiento. El *consumidor*, es un ser humano individualista y cuya racionalidad fundamental es la libre competencia y el beneficio. El *mercado* es el lugar donde se regulan los precios.¹²⁵

¹²⁴ FONDO INDIGENA: 2005, *Op. cit.*, pág. 101.

¹²⁵ FONDO INDIGENA: 2005, *Op. cit.*, pág. 110.

El desarrollo con identidad debe partir del reconocimiento de un *sujeto comunitario* como el fundamento de tipo teórico a partir del cual puedan desprenderse las condiciones metodológicas del modelo. El sujeto comunitario posee un carácter histórico, social, cultural y organizativo altamente complejo y que difiere en aspectos sustanciales con las concepciones de la economía de mercado que hacen de la figura del consumidor el eje central de cualquier propuesta normativa. En lo sustancial deben considerarse estos criterios básicos, para diseñar un modelo de desarrollo propio, basado en elementos comunitarios.

Un elemento básico, es el *trabajo comunitario*, en virtud de que existen tierras y recursos que pertenecen a la comunidad, el mantenimiento y las obras que requieren esas tierras y recursos, son realizados por el trabajo comunitario. El *mercado* como regulador de racionalidades individuales y en el cual se expresan de una parte las decisiones individuales de maximizar los beneficios, y, de otra, la libertad individual, tampoco tiene esa dimensión en los mercados de las culturas indígenas. En estos pueblos, los mercados integran lógicas de valores de uso y no lógicas de valores de cambio. Lo importante en los mercados indígenas no es tanto la rentabilidad de las transacciones de una economía monetaria, sino el intercambio en sí mismo, el cual origina la formación de redes económicas y de cohesión social entre las comunidades indígenas.⁵⁶

En las antiguas sociedades indígenas de América Latina también existían mercados. La palabra de origen maya “tiánguez”, significa, justamente mercado. Se sabe, de los cronistas, que existían vastos mercados en todas las civilizaciones indígenas. El mercado como sitio de intercambios de valores rituales, simbólicos o valores de uso, el cual crea redes de producción entre las comunidades indígenas ha existido siempre. Pero en las sociedades capitalistas, el mercado es el sitio en el cual se regula la producción, la distribución y el consumo.

Otro elemento es la *propiedad comunitaria de la tierra*, en el territorio indígena existen tierras individuales, comunitarias y los recursos comunitarios, como el agua, los bosques y páramos. La existencia de estas tierras de propiedad comunal son las que otorgan nuevas formas de relación, sobre todo en el uso sostenible de los recursos. Para los pueblos indígenas la tierra y territorio están signadas por relaciones de tipo ritual y sagrado. También existe el *diálogo comunitario*, no solo es una institución que permite regular los flujos del trabajo comunitario, sino también la regulación social de toda la comunidad. Un sistema de organización y trabajo comunal, es la *institución del Ayni*, el significado de este sistema, en el idioma quechua es trabajo en reciprocidad, colaboración y solidaridad mutua.

El Ayni consistía en el trabajo solidario destinado al usufructo de las comunidades, cuyo objetivo era la construcción de caminos, puentes, irrigaciones etc.

En el patrón indígena, el *excedente económico* es la parte de la producción que sobra luego de reproducir la fuerza de trabajo utilizada en su proceso de producción. El principio de la ritualización en las comunidades indígenas, implica que la formación comunitaria del excedente guarda relación con la utilización comunitaria de ese excedente. La comunidad adopta un aspecto más complejo con relación a la propiedad privada y a la formación comunitaria del excedente, en el cual prevalecen relaciones de tipo ritual. Para evitar esa acumulación, la comunidad busca la forma de “consumir” todo ese excedente, dentro de un espacio ritual cuyo contexto es la celebración de sus divinidades ancestrales.

En síntesis, en estos pueblos los mercados integran lógicas de valores de uso y no lógicas de valores monetarios. En el sistema capitalista, el excedente económico es la base sobre la cual se articula y estructura las dinámicas históricas de la acumulación, donde, la generación del excedente es social pero su apropiación es individual. Las variables del mercado son el crecimiento, el consumidor y el mercado. El modelo comunitario se basa en el sujeto comunitario, el trabajo comunitario y la propiedad colectiva de la tierra. Los mercados y el comercio existieron desde que surgió la civilización, pero el capitalismo como sistema económico no apareció hasta el siglo XVI en Inglaterra, en sustitución del feudalismo. Según Adam Smith 1776, los seres humanos siempre han tenido una fuerte tendencia a “realizar trueques, cambios e intercambios de unas cosas por otras”.

Cuadro 2: Modelo de libre mercado y comunitario indígena

VISION DE UN MODELO DE MERCADO Y COMUNITARIO INDIGENA ¹²⁶		
Modelos Variables	Libre Mercado	Comunitario Indígena
Principio Básico	Propiedad privada como valor fundamental; Basado en la individualidad (competitividad).	Propiedad colectiva como valor fundamental; Basado en la colectividad (cooperación, reciprocidad). ¹²⁷
Enfoque	Las sociedades capitalistas necesitan crecimiento económico. Basado en resultados (eficiencia).	Crecimiento en base a una economía verde. Crecimiento auto sostenido. Basado en procesos (efectividad)
Mercado	Mecanismo que asigna los recursos. Libertad individual y maximización de beneficios. Basado en sistema precios.	Intercambio de valores de uso y rituales. Redes extraeconómicas. Basado en la subsistencia (domesticidad).
Producción	Producción se destina principalmente al mercado; Basado en la productividad (monocultivo).	Producción comunitaria y de autoconsumo. No se integra al mercado. Basado en la sostenibilidad (biodiversidad).
Excedente	Finalidad de producción es la ganancia a través de excedente. Se "crean" necesidades en el consumidor. Basado en la racionalidad individual (científico).	Finalidad de producción es la calidad de vida, no la ganancia. La utilización del excedente es comunitario. Basado en la espiritualidad (ritualidad).
Precio	La oferta y demanda de bienes y servicios determinan el precio. El precio depende del valor de producción.	No sujetos a normas de formación de precios ni al principio absorbente del mercado. Intercambio de valores de uso.
Consumidor	Sujeto individual: Principio de racionalidad para maximizar su función de utilidad. Ingresos para compra mercancías	Sujeto comunitario: Consumo individual y colectivo. Valores de uso y rituales, redes económicas y de cohesión social.
Proceso productivo	Individual, mediante unidades de producción, tecnología. Basado en la producción industrial (inorgánico).	Cooperativa y colectiva, autoconsumo, conocimientos tradicionales. Basado en la producción natural (orgánico).
Medio ambiente	La naturaleza como reserva de recursos naturales para el crecimiento económico. Ciclo de compra venta.	La Naturaleza como "ser vivo", los humanos se considera parte de ella, sienten que es su hogar. Uso sostenible.
Visión	Filosofía de la vida " Vivir Mejor", competencia, beneficios, La tecnología aplicada al proceso productivo.	Filosofía de la vida "Vivir Bien", sembrar, construir, cooperar. Valores, primacía de la colectividad sobre la individualidad

Fuente: Elaboración y modificación en base al documento del Fondo Indígena 2005 y la AECID de 2004.

2.7 LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

El concepto de la cooperación internacional se fundamenta en el contexto de una sociedad global (Pérez, 1998), donde existen conflictos que aquejan a toda la comunidad internacional, es entonces aquí donde la aportación de cada uno de los actores de la cooperación es fundamental para alcanzar beneficios mutuos, mediante una coordinación de políticas, en este sentido se define la cooperación para el desarrollo de la siguiente manera:

“...la cooperación internacional es entendida como la interacción creativa de los Estados, la promoción del dialogo y el acercamiento para resolver problemas comunes a partir del entendimiento y no del enfrentamiento. La realización de la cooperación internacional en la esfera política tiene como resultado el fortalecimiento

¹²⁶ Véase, el documento del FONDO INDIGENA: 2005, *Op. cit.*, pág. 124

¹²⁷ CARÍÑO, Joji: “Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Pobreza”. AECID. Pág. 31, Madrid, 2004

de la paz y la seguridad internacional, así como el enfoque coordinado de problemas que afectan a la comunidad internacional”.¹²⁸

Según J. Sotillo, en su obra la “política de desarrollo de la Unión Europea 2006”, señala:

la palabra cooperar etimológicamente significa “trabajar juntos”, por lo que la cooperación internacional para el desarrollo implica un trabajo conjunto de instituciones, organizaciones y actores tanto del norte como del sur, a través de un conjunto de actuaciones con el objetivo de lograr el desarrollo de los países pobres.

Su contenido, significado y objetivos han ido variando según han ido evolucionando la percepción de las prioridades del desarrollo (económicas, humanas, etc.): hoy busca lograr el desarrollo humano sostenible y se basa en una relación de “asociación”, según la cual las prioridades son consensuadas entre los actores del norte y del sur.

Igualmente la cooperación (Gómez y Sanahuja, 1999) se define de la siguiente manera:

“...la cooperación internacional comprende al conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible. A través de la cooperación al desarrollo, se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para los habitantes del planeta”.¹²⁹

El sistema de cooperación para el desarrollo surge 1945, en esta ocasión se adopta la carta de las Naciones Unidas, cuyos propósitos de desarrollo económico y social quedaran explícitamente reconocidos, cuando afirma que los pueblos estaban decididos a promover el progreso y mejorar sus niveles de vida dentro del principio de la libertad. En relación a la cooperación señala: “lograr la cooperación internacional necesaria para resolver los problemas internacionales de orden económico, social, cultural o de carácter humanitario, y

¹²⁸ Véase, PEREZ BRAVO, Alfredo y SIERRA MENDEL, Iván: “Cooperación Técnica Internacional - la dinámica internacional y la experiencia Mexicana” SER - PNUD - México, 1998, pág.19.

¹²⁹ GOMEZ GALAN, Manuel y SANAHUJA, José Antonio, “*El Sistema Internacional de Cooperación al desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos*” Madrid, Editorial CIDEAL. 2ª Edición, 1999.

para promover y estimular el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión”.¹³⁰

En este contexto y teniendo como antecedentes la gran depresión económica del año 1929, la posterior Segunda Guerra mundial 1945, y la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, emerge una nueva realidad económica internacional, de la división del trabajo y del libre mercado. La cooperación para el desarrollo aparece como un elemento de una nueva estructura económica mundial, de las relaciones internacionales entre los países. La cooperación, interpretada como la ayuda de los países desarrollados, dirigida a los países pobres, con el objetivo que estos logren mejores niveles de vida para su población, se manifiesta en el contexto de un nuevo orden económico internacional, de la división del trabajo, la libertad del mercado, la industrialización y la globalización económica, que han determinado la especialización de países productores de materias primas y países productores de manufacturas, que son en la actualidad los países industrializados y los países subdesarrollados.

La cooperación internacional es un fenómeno relativamente nuevo, una exigencia surgida, como consecuencia de la evolución de la sociedad internacional contemporánea que se construye a partir de la II Guerra Mundial, con una doble perspectiva, el objetivo político prioritario del mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacional y el establecimiento de un nuevo orden económico basado en el libre mercado. En este sentido la cooperación no se percibe, como una estrategia orientada a superar la pobreza de los países más pobres, como un objetivo autónomo de la nueva sociedad internacional sino como un elemento más, entre otros, susceptible de contribuir al establecimiento de la Paz y la Seguridad Internacional. Se sitúa, sin embargo, en primer término como rasgo definitorio del esquema actual de las relaciones internacionales, ante la constatación a partir de los años 60 cuando se produce el proceso de descolonización, de la existencia del “subdesarrollo” como problema global y factor de conflicto capaz de poner en peligro esa estructura económica y política instaurada originalmente (Muñoz, 2003).

En consecuencia, su estudio se debe plantear en forma rigurosa y científica, mediante una aproximación al paradigma de la interdependencia de las relaciones internacionales entre los Estados. La cooperación es el fruto de un proceso contradictorio, la solución conciliadora e integradora ante una situación de conflicto que cuestiona la

¹³⁰ Véase, SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro: “El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo”. ILPES. Editorial Siglo XXI editores, SA. México 1981 Pág.18.

validez de las bases sobre las que se articulan las relaciones internacionales, surgida de la flagrante desigualdad económica de unos Estados respecto a otros.

En este marco de relaciones económicas internacionales, surge la cooperación para el desarrollo, como un factor de solidaridad, el cual se concibe entonces como la fórmula más adecuada dentro de la coherencia del sistema establecido para conjurar los efectos del subdesarrollo, frente a propuestas radicales que propugnan la modificación estructural del esquema de libre mercado, con el fin de anular las causas del subdesarrollo, la *cooperación* es la solución que ofrece el mismo sistema precisamente aquel que reproduce el subdesarrollo, para paliar sus efectos. No obstante constituye una opción conservadora que, contiene un elemento importante de solidaridad incorporado a las relaciones internacionales concebidas como relaciones de poder, que se traduce en la adopción de medidas correctoras de las desigualdades derivadas del funcionamiento normal del sistema económico, a través de la concesión de un trato preferencial a los países menos avanzados (Muñoz, 2003).

Es cierto que también se puede hacer una interpretación del fenómeno según la cual la cooperación no es más que una forma de mantener a los países en desarrollo en una situación mínima por encima del límite de ruptura, en un proceso de retroalimentación de un sistema que en sí mismo es perverso para el desarrollo, puesto que lo genera. Aunque así fuera, las consecuencias que se han derivado de la cooperación para el desarrollo ya ha desbordado esa perspectiva. La idea de reciprocidad incluso a partir de un trato preferencial, la inserción en el comercio internacional y el libre acceso de los productos (países pobres) a los mercados de los países industrializados, la obtención de beneficios económicos a cambio de la concesión de ayuda para el desarrollo, podría ser igualmente otro enfoque sobre la cual se debe sostener la cooperación en lugar de la solidaridad.¹³¹

En este aspecto es de vital importancia que los países en desarrollo se integren en la economía mundial a través del comercio, para que puedan participar en los beneficios de la globalización y el comercio internacional. El comercio es un motor de desarrollo donde la participación de los países pobres es solo de tipo marginal, también se debe precisar que la inversión es crucial para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza. La Unión Europea sobre la financiación del desarrollo 2004, sostiene que el comercio internacional es una de las principales fuentes externas de financiación del desarrollo. En este sentido, otra propuesta también sería integrar en las políticas de cooperación el apoyo para el desarrollo

¹³¹ Véase, MUÑOZ, María: Tesis Doctoral. La Cooperación para el Desarrollo con América Latina en el marco de la Política Exterior de España Democrática. UCM. Pág.3. año 2003.

de capacidades productivas, transferencia de tecnología y la creación de infraestructuras vinculadas a la producción y al comercio de exportación de los países en vías de desarrollo.

A través de la cooperación al desarrollo (Gómez y Sanahuja, 1999) se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta. Las actuaciones de la cooperación al desarrollo se sitúan en el marco más amplio de las relaciones internacionales, de las que constituyen un ámbito específico, y van dirigidas, principalmente, a mejorar las condiciones de vida de la población de los países de menor renta relativa. Con esta finalidad intentan impulsar el crecimiento económico y el bienestar social, favorecer formas de Gobiernos democráticos respetuosos de los derechos humanos y contribuir a la preservación del medio ambiente. Las formas de acción pueden ser muy diversas y abarcan desde concesiones comerciales a transferencias directas de distintos tipos de recursos.

Los criterios de equidad y solidaridad internacional no son los únicos que están presentes en la cooperación internacional para el desarrollo. El criterio de interés mutuo constituye también un componente real de la misma. Aunque la principal finalidad de la cooperación, como se había señalado, es contribuir al desarrollo de los países objeto de las actuaciones de la cooperación, también pueden derivarse beneficios para el país que aporta los recursos. Estos beneficios pueden ser de carácter intangible, como el disfrute de los “bienes públicos” internacionales facilitados por la cooperación (unas relaciones internacionales más pacíficas, estabilidad y seguridad favorables) u otros más concretos como beneficios comerciales o empresariales que pueden obtener los actores del país más desarrollado, mediante el uso de ciertos instrumentos de cooperación, así como, de forma implícita, posibles ventajas de índole política o cultural, generalmente no declaradas.¹³²

2.8 LA COOPERACION Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La cooperación para el desarrollo, como un subsistema del campo de estudio de las relaciones internacionales se ha considerado tradicionalmente, como un asunto más propio de la economía que de otras disciplinas. Sin embargo, una visión multidimensional del desarrollo obliga a interpretar la cooperación desde un punto de vista más amplio, que incluye la sociología, la política, la antropología o la historia, entre otras.

¹³² GOMEZ GALAN, Manuel y SANAHUJA, José: *Op. cit.*, pág. 18. Madrid 1999.

Una de las disciplinas que permite estudiar e indagar la cooperación para el desarrollo son las relaciones internacionales, en la medida que plantea una comprensión pluridimensional de las dinámicas de la sociedad internacional, una visión de conjunto que, asentada en pilares como el político, el social, el económico, el geográfico, el histórico, el jurídico o el cultural, permiten una aproximación gradual al ámbito del desarrollo y la cooperación internacional. Sin embargo, en perspectiva histórica, la ayuda al desarrollo ha sido tratada tradicionalmente desde la ciencia política (en cuanto a ejercicio de poder) y por la economía (por repercusiones en el ámbito), señala (Sotillo, 2011).

Las relaciones internacionales son una ciencia abierta, mestiza en alguna manera, que se apropia de otras formas de conocimiento, como una disciplina matriz, para encauzar una propia que permita interpretar las claves del mundo en que vivimos. A partir de ahí, las formas de interpretación son variadas y, en su relativa corta historia, las relaciones internacionales han sido analizadas desde diferentes prismas, siempre con una clara conexión entre las aportaciones científicas y la realidad internacional observada en un contexto histórico determinado.

En el ámbito de las relaciones internacionales se destacan tres grandes corrientes de pensamiento, escuelas o paradigmas: La *Realista* (con una visión pesimista de un mundo en anarquía, el papel protagonista del Estado, la defensa del interés nacional por cualquier medio, y el poder como elemento central); El *Transnacionalismo* (que parte de la interdependencia, de una visión más compleja del mundo, con una opción más optimista que descansa en la cooperación y en las organizaciones internacionales como formas para tratar problemas que afectan a la humanidad, y que sitúa la búsqueda de la paz como elemento central); La *Estructural* (desde raíces marxistas, ve el sistema capitalista mundial, con sus formas hegemónicas de poder y con actores como las empresas transnacionales, como generador de un sistema de explotación generalizada de naturaleza estructural.)¹³³

En forma esquemática (Sotillo, 2011) podemos afirmar que el *Realismo* conecta con quienes defienden la economía de mercado, en sus opciones más liberales, y rechaza la cooperación para el desarrollo, por su ineficacia. Desde el *Transnacionalismo*, por su parte se entiende que es un mecanismo básico del esfuerzo conjunto internacional para abordar cuestiones como el hambre y la pobreza. Y desde el enfoque *Estructuralista* se rechaza de plano la ayuda, al identificarse como un instrumento legitimador de la situación de

¹³³ Véase, RODRIGEZ, Irene, y SOTILLO, José Ángel: “Relaciones Internacionales, Política Exterior y Cooperación para el Desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español”. En Revista Española de Derecho Internacional, vol. LV, nº 1, 2003, páginas 149-186.

subdesarrollo que hunde sus raíces en el sistema capitalista mundial. Para un clásico, como (Holsti, 1967) los elementos que configuran una relación de cooperación internacional son:

- La percepción de que dos o más intereses coinciden y pueden ser alcanzados por ambas partes simultáneamente;
- La expectativa de una de las partes de que la actuación seguida por la otra parte, o las otras partes si la cooperación fuese multilateral, en orden de lograr sus propios, intereses y valores;
- La existencia de un acuerdo (expreso o tácito) sobre los aspectos esenciales de las transacciones o de las actividades a realizar;
- La aplicación de reglas y pautas (protocolos de actuación) que dominaran las futuras transacciones;
- El desarrollo de las transacciones o actividades para el cumplimiento del acuerdo.¹³⁴

En este sentido (Arenal, 1987), la razón de fondo que justifica la ciencia de las Relaciones Internacionales es tanto moral como practica: ocuparse y dar respuesta a algunos de los más importantes y cruciales problemas a que se enfrenta la humanidad en nuestros días. En primer lugar, y sobre todo, el problema de la guerra - la noción de paz debe enriquecerse con la toma en consideración de los principios de equidad, justicia y libertad, lo que exige el establecimiento de relaciones positivas de cooperación. En segundo lugar, y como base del anterior, el problema del subdesarrollo, y del creciente empobrecimiento de los dos tercios de la humanidad, lo que implica presentar una relación especial a los problemas derivados de la explosión demográfica, el hambre, el agotamiento y control de los recursos naturales, la participación y difusión de la cultura y de los adelantos científicos-técnicos y el intercambio desigual de las naciones. En tercer lugar, el problema de la progresiva degradación y del medio humano y natural como consecuencia del progreso científico y del desarrollo industrial. Finalmente, el problema de la libertad del hombre y el respeto de los derechos humanos.¹³⁵

Un repaso general a las principales corrientes teóricas, nos permite visibilizar, a grandes rasgos, sus principales postulados. Sintetizando podemos describir las grandes líneas que vinculan la cooperación para el desarrollo con las Relaciones Internacionales. En este sentido se presenta una síntesis de las tres principales corrientes:

¹³⁴ HOLSTI, K, J.: Citado por Sotillo: El sistema de cooperación para el desarrollo. (IUDC) Madrid 2011.

¹³⁵ ARENAL, Celestino: "Introducción a la relaciones internacionales; Madrid" 2ª, Tecnos, 1987, pag.431.

- *El Realismo*: poder, Estados, interés nacional, anarquía, conflicto (diplomacia-guerra);
- *El Transnacionalismo*: problemas comunes a la humanidad, interdependencia, organizaciones internacionales, cooperación;
- *El Estructuralismo*: raíces marxistas, efectos del sistema capitalista, empresas multinacionales, conflicto económico, hegemonía política y dominación, lucha para cambio de estructura.¹³⁶

Las relaciones internacionales (Arenal, 2007) se define de la siguiente forma:

“... la expresión relaciones internacionales, es aquella que abarca el conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas etc., tanto las que se producen entre Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre estos y los Estados. De esta forma, y teniendo presente las consideraciones realizadas en torno a la expresión “internacional”, puede decirse, en principio, que las relaciones internacionales es la ciencia que se ocupa de la sociedad internacional”.¹³⁷

2.8.1 Los pueblos indígenas un nuevo actor político

Los pueblos indígenas constituyen un nuevo sujeto social y político en el ámbito de América Latina, han emergido del silencio para ubicarse en el centro de la arena política. En relación a las políticas de cooperación con los pueblos indígenas, esta ha ido cambiando de paradigma de trabajo según se iba modificando la percepción teórica de los organismos internacionales sobre los asuntos indígenas. Este proceso presenta tres construcciones teóricas claves que han marcado un antes y un después en el Sistema de Cooperación Internacional (Langa, 2012).

1. Pueblos indígenas como grupos vulnerables;
2. Pueblos indígenas como sujetos de derechos;
3. Pueblos indígenas como actores políticos.

¹³⁶ Véase, SOTILLO Ángel: 2010, *Op. cit.*, pág. 99.

¹³⁷ Ver ARENAL, Celestino: “Introducción a las Relaciones Internacionales”, Pág. 27, Cuarta edición, Editorial Tecnos, Año 2007, Madrid-España.

La primera construcción teórica domino el pensamiento hasta casi los años noventa, que llegaron los enfoques a escala humana de las Naciones Unidas, posicionado a los Derechos Humanos en el centro del desarrollo. La tercera propuesta está tomado fuerza en la última década gracias a las reivindicaciones de una identidad indígena capaz de articular sus propuestas y reivindicarlas por ellos mismos. En relación a los pueblos indígenas como *actores políticos* se observa que en las últimas décadas la construcción de una identidad indígena ha encontrado en América Latina un nuevo camino hacia la politización, dando paso a la articulación de propuestas políticas y culturales. Este proceso ha tenido un nuevo eje de articulación en torno a la definición de pueblos indígenas como colectivo diferenciado y, en segundo lugar, en torno a su condición de sujeto político susceptible de reivindicar derechos culturales políticos y territoriales.

Los pueblos indígenas en su condición de actor político y social, es clave para reivindicar demandas de una larga historia de marginación, de reclamar el derecho sobre sus tierras y territorios, así como, defender sus propios derechos económicos, sociales y culturales. La diferencia más clara con la visión de sujetos de derechos es que al reclamar ser considerados como actores políticos se está reclamando como un colectivo diferenciado, con autonomía para aplicar sus propios modelos de autogestión.¹³⁸

La emergencia en el ámbito (Sobero, 2003) internacional de los pueblos indígenas, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, no ha sido suficientemente abordada. El movimiento indígena, su presencia, y su carácter de generador de cambio en la agenda internacional no han recibido el interés que merece. En consecuencia la experiencia indígena de resistencia, su discurso y sus propuestas de desarrollo permanecen ocultos a los ojos de la sociedad internacional. Esta realidad contrasta con el carácter altamente novedoso de sus avances y reconocimientos alcanzados en el terreno internacional (Anaya, 2006) y con el creciente protagonismo desarrollado a nivel regional, estatal y local.¹³⁹

El célebre escritor peruano (Vargas, 2003) en relación a los movimientos indígenas en América Latina, señala: “que el desarrollo y la civilización son incompatibles con ciertos fenómenos sociales y el principal de ellos es el colectivismo. Ninguna sociedad colectivista o impregnada con esa cultura es una sociedad que desarrolla, moderniza y alcanza la civilización - el indigenismo en Ecuador, Perú y Bolivia está provocando un verdadero desorden político y social, y por eso hay que combatirlo, si queremos alcanzar el desarrollo

¹³⁸ Véase, el estudio de LANGA MARTINEZ, Laura: “Modalidades de Cooperación Bilateral Europea con los Pueblos Indígenas de América Latina y Caribe”. IUDC., trabajo desarrollado bajo la tutoría de la profesora Rosa Mª de la Fuente, UCM. Pág. 74, Año 2012 Madrid - España.

¹³⁹ ARREGUI, José: 2009, *Op. cit.*, pág. 54.

y elegir la civilización y la moralidad - creo que en el movimiento indígena hay un elemento profundamente perturbador que apela a los peores instintos del individuo como la desconfianza hacia el otro, al que es distinto; entonces se encierran en sí mismos”. Estos argumentos hacen percibir las aspiraciones y las luchas de los movimientos indígenas como un factor que está vulnerando la cohesión social en América Latina.¹⁴⁰

Para entender la emergencia de los indígenas en América Latina, quizás sea pertinente citar un diálogo entre dos Presidentes que tuvo lugar en un encuentro de jefes de Estado Latinoamericanos y que se dio tal como sigue¹⁴¹: El ex sindicalista, Presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, comentó en una conversación entre homólogos que “su gente”, los trabajadores brasileños, habían esperado durante décadas para llegar al poder. A ello Alejandro Toledo, Presidente del Perú, le contestó: “Mi gente, en cambio, lleva 500 años”. Y si bien el mandatario Toledo difícilmente puede considerarse (más allá de su ascendencia) un líder indígena, su respuesta a la interlocución con Lula, quizás nos puede dar pistas sobre la importancia de analizar los porqués de la emergencia, a más de 500 años de la conquista, de los indígenas en el espacio político de diversos países de la región.¹⁴²

A partir de la década de los noventa, sin embargo, lo étnico emergió con un fuerte e inesperado empuje. La irrupción del movimiento zapatista, el marcado acento multicultural contenido en los acuerdos de paz en Guatemala, la articulación y protagonismo de la confederación de organizaciones indígenas en Ecuador y Perú; la intensa movilización de las organizaciones aimaras y quechuas en Bolivia; la capacidad reivindicativa de las comunidades caribeñas en Centroamérica; la presencia organizativa de los mapuches en Chile, son una pequeña muestra de la trascendencia que ha ido cobrando este fenómeno.

En este contexto, Salvador Martí 2004 se pregunta, ¿Por qué lo más ancestral de América Latina ha emergido del silencio para situarse justo en el centro de la arena política? En este sentido señala que para la *visualización* de lo indígena, en primer lugar se dio la consolidación de una masa crítica de organizaciones que terminan por introducir el tema de los derechos de los pueblos indígenas en la agenda, (Brysk, 2000). En segundo lugar puede observarse una fase de inserción de redes organizadas en las instituciones del sistema internacional y, con ello, la capacidad de generar legislación internacional. Y finalmente, la etapa de la implementación de los tratados (políticas y planes de desarrollo).

¹⁴⁰ Véase, la ponencia de VARGAS LLOSA, Mario: Seminario “Las Amenazas de la Democracia en América Latina”, Bogotá, Colombia, año 2003.

¹⁴¹ NAIM, Moisés: Artículo, de un dialogo de presidentes de, publicado el 13 de octubre de 2003 en el diario *El País* con el título “La globalización de los indígenas”.

¹⁴² Véase, MARTÍ PUIG, Salvador: “Sobre la emergencia e impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina”. CIDOB, Universidad de Salamanca. España 2004.

En relación a los nuevos actores de carácter no estatal (Arenal, 2002), se sostiene que en el ámbito internacional se ha roto con el monopolio del Estado como actor único, y ahora se reconoce la existencia de una pluralidad de nuevos actores emergentes. Se trata de una pluralidad que engloba a las organizaciones internacionales de carácter interestatal, las naciones sin Estado, las minorías étnicas y *pueblos indígenas*, asociaciones, individuos etc. Actualmente se reconoce que las relaciones internacionales no son únicamente monopolio de los Estados y han surgido interesantes propuestas como la concepción de la sociedad internacional como un nuevo medievalismo caracterizado por 1) la integración regional de los Estados, 2) la desintegración de algunos Estados, 3) el restablecimiento de la violencia privada, 4) la progresiva relevancia de las organizaciones transnacionales (empresas, ONG, movimientos políticos, sociales, etc., y 5) la unificación tecnológica del mundo. Reconocer estos rasgos implica reconocer la existencia de actores no estatales que pueden desempeñar un papel relevante en la transformación o ruptura del orden internacional. En definitiva nos encontramos ante una sociedad internacional heterogénea, compleja y dinámica.

2.9 EL DESARROLLO Y EL SUBDESARROLLO

En su obra Adán Smith (1776), *“la riqueza de las naciones”*, expresa el pensamiento clásico, igualmente, otro representante de esta corriente es J. S. Mill (1848), en su obra *“la riqueza es el indicador de la prosperidad o decadencia de las naciones”*, estos autores representan la corriente CLÁSICA del pensamiento económico. La teoría clásica, es un punto de partida para las demás teorías, esta teoría se basa en el desarrollo del comercio y la especialización de los países, es decir, abogan por la división internacional del trabajo, y la expansión del comercio. Los autores (Sunkel y Paz, 1981) en relación al enfoque de los clásicos, señalan: “Esta economía de cambio solo se extendía, y aun aquí de manera incipiente, al sector manufacturero. Se basaba principalmente en el gran desarrollo del comercio, por la especialización geográfica de la producción y la consecuente expansión del capitalismo comercial y financiero, que crecía especialmente en torno a un comercio internacional en rápido aumento protegido por los Estados nacionales”.

Los clásicos definen a la riqueza como un flujo de producción, en este sentido consideraban más importante a la actividad industrial y al comercio que a la agricultura, ya que según ellos, había más que ganar de estos sectores que de la actividad agrícola. El Estado era un instrumento regulador de las políticas económicas, tenían como principio básico, la *libre competencia* y el *libre mercado*, porque consideran que la manufactura tenía

una tendencia a cambiar el comercio internacional, esto se entiende así, ya que los ingleses tenían una industria manufacturera muy desarrollada en comparación con el resto del mundo, además las relaciones de intercambio les beneficiaban mucho por esta gran disparidad de tecnología.

Los principales fundamentos de la escuela clásica, se pueden sintetizar en la obra de Adam Smith. Quien logra sistematizar en su obra: “La riqueza de las naciones” toda una teoría del crecimiento económico, en la cual formula el principio de la *libertad económica*, donde sostiene que el Estado debe intervenir lo menos posible en la actividad económica. El particular sabe mejor que el Estado lo que le conviene. En el enfoque clásico la *división del trabajo* y el *mercado* ocuparon una posición central, en el sentido que la división del trabajo eleva la productividad, porque cada hombre puede dedicarse a la actividad económica para la cual la naturaleza lo ha dotado esencialmente.

La preocupación dominante de la escuela clásica fue la de enunciar “leyes naturales” de un orden económico que tenía capacidad de auto regularse. El mensaje central de Smith es que el *capitalismo competitivo*, si no es el mejor de todos los sistemas económicos, es, en cualquier caso, el mejor de todos los sistemas posibles. Asimismo, señala que resulta necesario eliminar al menos la mayoría de los monopolios y restricciones al comercio interior y exterior, hay que permitir que cada hombre haga lo que quiera que es lo suyo (y en particular con su capital). Hay que dar rienda suelta a la libertad natural y la famosa mano invisible maximizara automáticamente la tasa de crecimiento del producto nacional y se fomentara la difusión de una mayor opulencia entre el pueblo. De aquí se deriva la preocupación fundamental de Smith por el crecimiento económico”.¹⁴³

Según la tesis central de *la riqueza de las naciones*, la clave del bienestar social está en el crecimiento económico, que se potencia a través de la *división del trabajo* y la *libre competencia*. Según esta teoría, la división del trabajo, a su vez, se profundiza a medida que se amplía la extensión de los mercados y por ende la especialización. Por su parte, Adam Smith considera la *libre competencia* como el medio más idóneo de la economía, afirmando que las contradicciones engendradas por las leyes del mercado serían corregidas por lo que él denominó *la mano invisible* del sistema.¹⁴⁴

La teoría clásica es importante, desde el punto de vista que considera que existen *leyes naturales* de un orden económico que tiene capacidad de autorregularse; los

¹⁴³ BERZOSA, Carlos, BUSTELO, Pablo y IGLESIA, Jesús: 2001, *Op. cit.*, pág. 69.

¹⁴⁴ COHEN, Fernando: “Grandes pensadores de la historia. Las 25 cabezas más influyentes” Julio 2011, España. Disponible en <http://es.wikipedia.org/wiki/>

elementos centrales a este respecto serían la *división del trabajo* y el *mecanismo del mercado*, la división del trabajo mediante la especialización, elevaría la productividad, y las mercancías que los individuos producen se cambiarían en el mercado, de esta manera se incrementaría la producción y por consiguiente el bienestar general de la población. Otro aspecto importante es la libertad económica, la libre competencia en el mercado, la cual cuestiona las intervenciones del Estado en la vida económica, esto hizo que en muchos países se suprimieran las intervenciones del Estado en la economía. El concepto del desarrollo según la *escuela clásica* se define de la siguiente manera: (Sunkel, 1981).

“El potencial productivo de una comunidad que se traducirá en aquel conjunto máximo de bienes que un país puede obtener, dado la naturaleza del suelo, su clima y su situación respecto a otros países”.

Para los clásicos la riqueza es el producto de una sociedad organizada jurídica e institucionalmente de acuerdo con la filosofía del derecho natural, esta concepción está estrechamente relacionada con la filosofía individualista y liberal del derecho y del Estado que se difunde en el siglo XVIII basada sobre el sistema de libre competencia económica, sistema que descansa a su vez sobre los principios de la libertad individual, de la propiedad privada, de la sucesión privada de los medios materiales de producción (tierra y capital). El desarrollo para los clásicos se centra, en el proceso permanente y acumulativo de cambio y transformación de la estructura económica y social.

La corriente NEOCLÁSICA, está representada por Alfred Marshall (1890), esta etapa se inicia 1870 y se prolonga hasta nuestros días, señala, que el desarrollo exige transformaciones profundas y deliberadas, cambios estructurales e institucionales, un proceso discontinuo de desequilibrios más que de equilibrio. Un concepto asociado (Sunkel y Paz, 1981) al anterior en esta misma escuela de pensamiento es la noción de *progreso* desarrollada en la mitad del siglo XVIII, este concepto se define de la siguiente manera:

“...el desarrollo y la noción de progreso está ligado directamente a la aplicación de la ciencia a las actividades productivas, a la incorporación de nuevas técnicas y métodos y, en general, a la modernización de las instituciones sociales y de las formas de vida”.¹⁴⁵

¹⁴⁵ SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro: 1981, *Op. cit.*, pág. 24.

El auge del capitalismo en el siglo XIX, estuvo vinculado a este tipo de fenómenos; tanto es así, que la innovación técnica se concebía como la fuerza motriz del capitalismo y como un fenómeno inherente al desarrollo del sistema. Por consiguiente, (Furtado, 1982) en la organización y en la técnica de producción reside la principal característica del nuevo sistema económico. A la tecnología cabe, pues, el papel estratégico central de la economía industrial. Y como la tecnología no es más que la aplicación al sistema productivo del conocimiento científico del mundo físico, se puede afirmar que la economía industrial solo encuentra límites de expansión del lado de la oferta, en la propia capacidad del hombre para ahondar en el conocimiento del mundo en que vive (Sunkel, 1981).

Los autores que conciben el fenómeno del desarrollo como un proceso de crecimiento, suelen definir el nivel de desarrollo en términos de ingreso por habitante, y el proceso de desarrollo en términos de tasa de crecimiento, el ingreso por habitante es para esta escuela el indicador, más adecuado para definir el nivel y ritmo de desarrollo. Otra aproximación a la definición del desarrollo es la propuesta por *Roastod*: “Una de las etapas por las que atraviesan los países y las sociedades en su progreso, especialmente progreso en *estado del bienestar* y capacidad económica”.

Dicha definición se basa en la historia de muchas naciones europeas que fueron atravesando distintas situaciones sociales que guardan muchos parecidos con otras vividas después en países subdesarrollados. Sin embargo esta idea de ser una “etapa” dentro de un proceso más largo cuenta con muchos detractores. Uno de dichos detractores, fue la CEPAL y el autor quizá más incisivo en la crítica es André Gunder Frank, (Bustelo, 1992).

En ambos casos entre las objeciones planteadas pueden destacarse los siguientes argumentos: el subdesarrollo puede llegar a no superarse nunca porque no son dos sistemas sino uno solo, “como las ruedas de un coche en las cuales por mucho que corran las de atrás jamás podrán alcanzar a las de adelante”. En segundo lugar, la comparación con las naciones desarrolladas no es válida, porque estas nunca tuvieron por encima a ningún otro país que pudiera interferir en su proceso de desarrollo. La *escuela clásica*, define el subdesarrollo de la siguiente manera:

“Un país subdesarrollado se concibe como una situación de atraso, de desfase con respecto a situaciones más avanzadas, como si se tratara de una carrera en la cual unos están adelantados y otros se van quedando rezagados, pero donde todos compiten en una misma pista, persiguiendo una misma meta, con idénticas reglas de juego para todos y sin relaciones de ninguna especie entre los competidores”.

Para otros autores este concepto, no expresa el subdesarrollo en su real dimensión, porque los conceptos del *subdesarrollo* y *desarrollo*, conducen a una apreciación muy diferente, los mecanismos de acumulación de capital, de avance tecnológico, de asignación de recursos, de repartición de ingresos etc., son de diferente naturaleza en uno y otro caso, y si existe vinculación entre los grupos, estos tienden a favorecer a uno de ellos para su beneficio. El subdesarrollo (Clelland y Hagen, 1973) se define en los siguientes términos:

“Como una situación de mercados insuficientes derivada de la escasa productividad prevaleciente cuando falta capital”. Otro autor (Hirschman, 1958) señala: “Los países subdesarrollados tienen tasas muy aceleradas de crecimiento demográfico que implican poco o ningún ahorro neto disponible para acelerar el proceso de acumulación productiva”.

El *enfoque neoclásico* enfatiza que las sociedades tradicionales desarrollan una economía de subsistencia, tienen como factores de producción la tierra y el trabajo que, no consideran como una mercancía y, por lo tanto, no se encuentran sujetos a las normas de formación de precios ni al principio del mecanismo del mercado. Los pueblos indígenas conforman la sociedad tradicional, mantienen formas de producción comunitaria y de autoconsumo. El modelo comunitario está basado en los principios de la reciprocidad, equidad y la redistribución, utilizan sistemas de organización social propios, que son formas de participación colectiva. Estos modelos, son opuestos al sistema del libre mercado, mantienen su identidad cultural y su propia visión del desarrollo, en esta situación el mismo sistema de libre mercado excluye de los beneficios de este a la población indígena.

En este contexto, un conjunto de escuelas y teorías, participantes del paradigma de la modernización, se implicaron en la formación de diagnósticos y estrategias que tenían como objetivo modernizar e industrializar a las sociedades tradicionales, incluso a costa de su deculturación, puesto que los conceptos y métodos de la economía industrial fundados en los principios economizantes eran inaplicables a las sociedades tradicionales que no participaban de una economía de mercado que regulara todos los ingredientes de la producción, entre ellos los factores de la tierra y el trabajo.¹⁴⁶

La cosmovisión de los pueblos indígenas se basa en la relación armónica y holística en todos los elementos de la “madre tierra” al cual el ser humano pertenece pero no la

¹⁴⁶ Véase, SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro: 1981, *Op. cit.*, pág. 207.

domina. De esta forma el concepto de la acumulación es muchas veces ajeno a la cultura indígena, y de hecho la mayoría de los idiomas indígenas carecen de conceptos como “desarrollo”, “riqueza” o “pobreza”. En la cosmovisión indígena no existe la lógica de un proceso lineal progresivo, sino más bien conceptos como la circularidad, el futuro que al mismo tiempo es pasado, el tiempo que se rige por los ciclos estacionales y agrícolas. Su racionalidad económica no es de acumulación sino de relación armónica con el entorno y uso respetuoso de los recursos naturales para el bienestar de toda la comunidad. Por lo tanto en la economía indígena rigen los principios de reciprocidad y redistribución para que todos los miembros de la comunidad tengan acceso a los mismos niveles de bienestar.

Muchas veces en el diálogo entre indígenas y no indígenas, los indígenas cuestionan el uso del término “pobreza” como calificador de su situación frente a otros sectores de la sociedad. Más bien, suelen enfatizar la “riqueza” que constituyen sus territorios y recursos naturales, su patrimonio cultural, su organización social armónica y la ausencia de vicios que resulten de la cultura de consumo de la sociedad dominante.¹⁴⁷

En relación a la sociedad dominante y las culturas étnicas, (Oliva, 2005) este aspecto se concibe desde la historia, en aquella época del descubrimiento del nuevo mundo, la Europa colonizadora absorbió una nueva realidad cultural, la americana, como no podía ser de otra manera, a partir de sistemas de referencia cultural propios. Todo ello dio lugar a tremendas distorsiones y caracterizaciones negativas en el marco de un choque cultural, basado en los encuentros violentos, en las prácticas de dominación, en el despliegue de nuevas relaciones de poder y en el enfrentamiento generalizado.

A pesar de haber transcurrido 500 años desde la conquista, en el siglo XX, época de la modernización, se continuó despreciando todo aquello que tuviera que ver con las tradiciones culturales indígenas. En gran medida el objetivo, en nombre del desarrollo, fue acabar con las culturas indígenas que supuestamente mantenían en una situación de subdesarrollo a sus miembros que a su vez suponían un problema para el desarrollo global de las naciones que los acogían. De esta manera el evolucionismo clásico desapareció o mejor dicho se fue transformando, pero esa negación de lo indígena y esa proyección gregarista, primaria y atrasada de la vida social de estas comunidades, se mantuvo en el tiempo, pero en el siglo XX, fue primero rescatado y posteriormente reforzado por el economicismo y las *teorías dualistas* vinculadas al paradigma de la modernización en el marco de las estrategias de desarrollo.

¹⁴⁷ DERUYTTERE, Anne: 2001, *Op. cit.*, pág. 7.

En este juicio se diagnosticaron en los países en vías de desarrollo dos grupos de sociedades contrapuestas, las modernizadas, de tipo industrial y cultura compleja, representadas por la población extranjera y sus descendientes, impulsores del progreso y las tradicionales o arcaizantes caracterizadas por el atraso, la debilidad económica o inexistencia de la propiedad privada, los sistemas comunitarios y el subdesarrollo. En su cultura arcaica se plantea lo que les impide a los indígenas avanzar hacia el desarrollo.¹⁴⁸

2.9.1 El desarrollo y el subdesarrollo Latinoamericano

El ámbito de la investigación es América Latina, entonces se trata de interpretar el desarrollo y subdesarrollo desde esta perspectiva regional. El desarrollo es un reflejo del crecimiento económico, aunque el desarrollo se observa en el mejoramiento de las condiciones económicas de la sociedad, en la infraestructura agrícola e industrial. Comprende hacer aquí la diferencia entre el desarrollo y crecimiento, el crecimiento se refiere al análisis de elementos macroeconómicos (Sunkel, 1981) como el desempleo, las crisis, etc. Por otra parte el desarrollo se observa a través de las transformaciones y cambios estructurales en el sistema productivo. El desarrollo se define de esta manera:

“El desarrollo significa lograr una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente, tecnológico, cultural y social así como sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas”.¹⁴⁹

Este concepto se refiere a la reorientación del desarrollo tanto en lo interno como en las relaciones internacionales, para ser eficaces y permanentes los reordenamientos de esta naturaleza, solo pueden basarse en la participación social, política y cultural activa de nuevos grupos sociales antes excluidos. Se entiende, como la intervención del Estado, en la aplicación de políticas para el mejoramiento del sistema productivo, y la capacidad con respecto a las relaciones comerciales con otros países. En este sentido, se llega a considerar que un país es desarrollado cuando se tiene al sistema capitalista en una fase madura. La CEPAL, 1981 según Gustavo Ranis y Francés Stewart, señalan que:

¹⁴⁸ Véase, OLIVA MARTINEZ, J. Daniel: “La Cooperación Internacional con los Pueblos Indígenas. Desarrollo y Derechos Humanos” CIDEAL. Editorial Proyectos. S.A. Madrid, 2005. Página 70.

¹⁴⁹ SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro: 1981, *Op. cit.*, pág.37.

“el crecimiento promueve el desarrollo humano a medida que la base de recursos se amplia, en tanto que un mayor desarrollo humano genera más crecimiento a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico”.¹⁵⁰

En concreto, se entiende por subdesarrollo, cuando al realizar una comparación con otros países, se observa que el país tiene una estructura productiva atrasada, existe una dependencia del mercado internacional y falta capital para la inversión, en consecuencia hay carencia de las necesidades básicas y niveles de vida inferiores de la población. Ambos conceptos del *desarrollo* y el *subdesarrollo* son dependientes, en este sentido: “La característica principal que diferencia ambas estructuras es que la desarrollada, en virtud de su capacidad endógena de crecimiento es la dominante, y la subdesarrollada, dado el carácter inducido de su dinámica, es dependiente, y esto se aplica entre países como dentro de un país”. En este aspecto, se considera que una de las consecuencias para el fenómeno del subdesarrollo, fue la revolución industrial, esta no se extendió por todo el mundo de una manera global y de ahí que se dieran las condiciones de pobreza y atraso en los países llamados hoy en vías de desarrollo (Sunkel y Paz, 1981).

En América Latina, los países de México, Brasil o Argentina buscaron la industrialización en base de un Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI), (Prebisch, 1985) el cual quedó truncado, porque se aplicó un proteccionismo a la industria nacional, este modelo se agota en el mediano plazo, por los altos costos de producción. Una industria sobre protegida no es capaz de exportar su producción excedente y de competir en el mercado internacional.¹⁵¹ Los países en desarrollo intentan imitar las prácticas de los países desarrollados, pero sin contar con la capacidad instalada o los recursos necesarios. Varios países de América Latina han fracasado en su intento de adoptar políticas industriales orientadas a promover la producción local en desmedro de las importaciones. En cambio, los países de Asia Oriental ofrecen una importante lección: un Estado con capacidad y focalizado puede ayudar a impulsar el desarrollo y el crecimiento de los mercados.¹⁵²

¹⁵⁰ RANIS, Gustav y STEWART, Frances: “Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en América Latina” Revista de la CEPAL n°.78. Año 1981.

¹⁵¹ PREBISCH, Raúl: Planteo la teoría del desarrollo Latinoamericano acorde a la realidad de la región, afirma la necesidad de “pensar con nuestras propias cabezas”. CEPAL 1981.

¹⁵² Véase el: Informe de Desarrollo Humano “La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al Desarrollo Humano”. PNUD, 2010.

“El desarrollo consiste en transformar las sociedades, mejorar las vidas de los pobres, permitir que todos tengan la oportunidad de salir adelante y acceder a la salud y la educación” (el malestar de la globalización, Joseph Stiglitz, 2002).

Sobre la cuestión de los países subdesarrollados, estos ¿nacen o se hacen?, (Sotillo, 2011) la respuesta es que durante toda la historia asistimos a la conquista, colonización y expolio de países más poderosos hacia otros más débiles. Pero a medida que la colonización (y la post-colonización) es más sofisticada, el expolio no termina cuando la potencia colonizadora abandona el territorio, sino que continua de diversas formas. Esta puede ser una de las explicaciones del porqué, a pesar de sus numerosos recursos naturales, muchos países no son capaces de salir adelante, de tener mejores niveles de vida, de que haya un reparto equitativo de los ingresos por la venta de esos productos. Incluso se habla de la maldición de los recursos naturales,¹⁵³ dando por hecho que parece más perjudicial que beneficioso tenerlos, al fin y al cabo ¿necesita Suiza recursos naturales para tener un buen nivel de desarrollo?

En relación al *Subdesarrollo en América Latina*, se resalta que la dependencia económica se observa desde la época colonial, en la actualidad se entiende en relación con el mercado mundial, en América Latina hay un proceso de industrialización incipiente por falta de capitales. La dependencia radica en que hay que importar los capitales, maquinaria y equipo o, tecnología, necesarios para cubrir lo que el capital nacional no puede cubrir. Lo que atrae a la inversión extranjera es el abaratamiento de la mano de obra, estabilidad macroeconómica, sistema democrático etc. En realidad a los países de América Latina la revolución industrial nos llega tarde, además de la situación de colonias en qué estuvimos sometidos, en este contexto: “... solo hay que tratar de buscar maneras novedosas que nos permitan encontrar el desarrollo o la industrialización según queramos entenderlo de acuerdo a nuestra historia y realidad” (Sunkel, 1981).

El desarrollo y el subdesarrollo, se consideran fenómenos que uno no puede ir sin el otro, la comparación entre países por su nivel de vida, nivel de renta, estructura productiva, van a existir siempre, y con respecto al subdesarrollo se considera como un círculo vicioso en América Latina, como señala Osvaldo Sunkel, en el documento sobre el “Subdesarrollo Latinoamericano”, México 1981, afirma: “solo queda tratar de buscar maneras novedosas,

¹⁵³ INTERMON OXFAM: “Contra la maldición de los recursos naturales”, Documento n° 134, dic. 2009, Madrid. Citado por SOTILLO: 2011, *Op. cit.*, pág. 91

diseñar una estrategia de desarrollo, que nos permita encontrar un modelo de crecimiento, en base a nuestro esfuerzo interno, nuestros recursos y capacidades”.

En el tema del subdesarrollo (Galeano, 1970) señala: “La división internacional del trabajo consiste en que unos se especializan en ganar y otros en perder. Nuestra comarca del mundo que hoy llamamos América Latina, fue precoz: se especializó en perder desde los remotos tiempos. Pero la región sigue trabajando de sirvienta. Continúa existiendo al servicio de las necesidades ajenas, como fuente y reserva de petróleo y el hierro, el cobre y la carne, las frutas y el café, las materias primas y los alimentos con destino a los países ricos que ganan consumiéndola, mucho más de lo que América Latina gana produciéndolos”. Son mucho más altos los impuestos que cobran los compradores que los precios que reciben los vendedores, y al fin al cabo, como declaro en 1968 *Covey T. Oliver*, coordinador de la Alianza para el progreso, “hablar de precios justos en la actualidad es un concepto medieval, estamos en plena época de la libre comercialización”.¹⁵⁴

En una reflexión final, en relación a la cuestión del desarrollo y subdesarrollo, se podría decir que a los países industrializados no les convendría que los países pobres alcanzaran un nivel igual que los países desarrollados, ya que las relaciones económicas de intercambio no los beneficiarían, porque aumentaría el nivel de ingresos per cápita de los países emergentes. En esta tendencia, las políticas del Fondo Monetario Internacional, que tienen como objetivo lograr el desarrollo de los países subdesarrollados, y mejorar los niveles de vida de su población, muestra que los resultados son muy pocos y su impacto en los países pobres, muchas veces son contraproducentes, por las recomendaciones de políticas de ajuste estructural, que generan muchas veces más pobreza en la población.

2.10 LOS ORIGENES DEL SUBDESARROLLO

Si bien nadie discutirá que los países subdesarrollados han presentado históricamente obstáculos internos para el progreso económico y social, resulta innegable que la incidencia de la colonización occidental introdujo en tales sociedades distorsiones erógenas, que se superpusieron a los bloqueos originarios. La colonización de las llamadas áreas atrasadas supuso, por ejemplo fenómenos tales como: (Berzosa, 2001).

- Cultivos de exportación a expensas de la agricultura tradicional;

¹⁵⁴ Véase, GALEANO, Eduardo: “Las venas abiertas de América Latina”. Uruguay 1970. Páginas 24 y 25.

- Agotamiento de los recursos naturales, mineros o agrícolas, en las regiones de América Latina y el África;
- La apropiación de tierras por colonos procedentes de las metrópolis;
- Una especialización internacional en productos primarios;
- La desarticulación espacial de las redes de transporte, con el objeto de trasladar los productos minerales desde las minas a los puertos de exportación;
- La destrucción del artesanado local por las importaciones de manufacturas procedentes de las metrópolis;
- La creación de fronteras artificiales, que respondieron más a las rivalidades entre potencias coloniales que a las diferencias étnicas y nacionales entre pueblos.

El impacto colonial en América no solo alteró el grado de autosuficiencia alimentaria de sus sociedades tradicionales, al desviarse productos para la exportación a las potencias coloniales, sino que además provocó la apropiación de tierras por los colonos procedentes de la metrópoli. Imposición externa de una economía de exportación e inserción forzosa en la economía mundial mediante la especialización en productos primarios, fueron algunos de los efectos del impacto colonial en América.¹⁵⁵

En América Latina la descolonización política no supuso el fin de la dominación económica. Pese a algunos tímidos intentos de crecimiento industrial en los países más grandes, como Brasil y México, el poder de los terratenientes y la influencia de la inversión extranjera en cultivos de exportación, minerales, ferrocarriles y puertos bloquearon la industrialización, mientras aumentaba el dominio económico y político de Estados Unidos. En este aspecto, la colonización europea y la superioridad de los países desarrollados impusieron al hoy tercer mundo una división vertical del trabajo (intercambio de productos primarios por manufacturas) y bloquearon los tímidos inicios de la industrialización que se dieron en algunos países, como la India y ciertas naciones Latinoamericanas.

El origen del subdesarrollo se encuentra, en la expansión geográfica del centro industrial del sistema mundial, encaminado a obtener bienes de consumo, materias primas, mercados cautivos y mano de obra barata para el desarrollo de los países avanzados. El impulso para el dinamismo de las economías de la periferia no procedía del nivel y desarrollo de sus fuerzas productivas, sino, de la fuerza gravitacional ejercida por el

¹⁵⁵ Véase, BERZOSA Carlos, BUSTELO Pablo, y IGLESIA Jesús: 2001, *Op. cit.*, pág. 208.

centro, gracias a la cual se daba la reasignación de los recursos, la activación del uso de estos y, en suma, la mal llamada modernización.

En definitiva, se afirma que la NATURALEZA del subdesarrollo, es producto de una dominación históricamente fechada, es pues distinta de la del desarrollo. Puesto que tales circunstancias estructurales son particulares y resultan básicamente de la situación de dependencia de los países periféricos, las implicaciones teóricas son de diversa índole. En *primer lugar*, el estudio de las economías subdesarrolladas exige un instrumental analítico distinto del creado por y para el estudio de las economías desarrolladas: la Mono economía pierde sentido en un mundo heterogéneo. En *segundo lugar*, el desarrollo en los países del tercer mundo requiere no meramente esperar a que se transmita el crecimiento desde los países avanzados gracias a la simple existencia del mercado mundial, si no que se requieren de cambios estructurales, los únicos capaces de romper con lo que R. Nurkse llamo el círculo vicioso de la pobreza, mediante auténticas estrategias de desarrollo. En *tercer lugar*, las relaciones internacionales entre países centrales y periféricos no generan un beneficio mutuo, ya que tales relaciones perjudican (o benefician menos) a los segundos.¹⁵⁶

Cuando se explica la *naturaleza del subdesarrollo*, se dice que el subdesarrollo no es un simple retraso en el desarrollo ni tampoco una etapa previa a este, por la que supuestamente ya habrían pasado los países ricos. Por el contrario, es fundamentalmente un producto histórico, resultado, en gran medida, de la colonización y del imperialismo que han ejercido los países dominantes sobre una ya de por sí sociedades atrasadas. Desarrollo y Sub-desarrollo son, como sostiene A.G. Frank dos caras de una misma moneda, dos manifestaciones de un único fenómeno: la expansión del capital a escala internacional.

El subdesarrollo se caracteriza por una larga serie de especificidades, que no son equiparables a las registradas en el mundo pre desarrollado anterior a la revolución industrial. Esos rasgos son básicamente la naturaleza (estructuralmente diferente) de su economía y sus relaciones con países de mayor grado de desarrollo. El subdesarrollo es, por tanto, un estadio particular, históricamente fechado, de situación económica de una parte del mundo, que no es en absoluto similar a cualquier forma histórica conocida en los hoy países desarrollados. No es una etapa en una historia universal lineal, sino el producto de una evolución histórica particular.¹⁵⁷

Lo que distingue a los países desarrollados de los subdesarrollados no es tanto una diferencia de nivel o de grado como de naturaleza y estructural. No existe una senda única

¹⁵⁶ Véase, BERZOSA Carlos, BUSTELO Pablo, y IGLESIA Jesús: 2001, *Op. cit.*, pág. 213.

¹⁵⁷ BERZOSA, Carlos: 2001, *Op. cit.*, pág. 201.

o universal de desarrollo a escala mundial. Por el contrario, desarrollo y subdesarrollo son dos manifestaciones de un único proceso, el de acumulación de capital a escala mundial. En realidad, el subdesarrollo contemporáneo se distingue del pre desarrollo (la fase anterior a la revolución industrial) de los países industrializados en al menos dos aspectos importantes: la heterogeneidad estructural (denominada dualismo) y la dependencia.

La *heterogeneidad estructural* se refiere a la mera yuxtaposición de los sectores tradicional y moderno, sin que estos se integren en una sola unidad económica, que se manifiesta en el bajo grado de monetización de la economía y en una red insuficiente de comunicaciones. Por lo general, el sector moderno está más integrado en la economía mundial que el resto de la economía nacional. La *dependencia* se manifiesta en planos muy diversos: comercial (tanto en lo que atañe a la dirección geográfica de los flujos comerciales como a su composición por productos), productiva (fuerte peso, por lo general, de las empresas extranjeras en la actividad moderna), financiera (respecto de la ayuda extranjera o de la deuda externa), e incluso política y cultural. El resultado principal de la dependencia es que el desarrollo económico de los países del tercer mundo está sometido a la incidencia de *variables externas* sobre las que tienen escaso control. La naturaleza desarticulada del subdesarrollo, resultante de la heterogeneidad estructural y de la dependencia, implica fenómenos, como los siguientes: (Berzosa, Bustelo, Iglesia, 2001).

- Orientación exterior, del grueso de la actividad productiva y del proceso de acumulación.
- Polarización del crecimiento hacia determinados sectores, que tienen un peso desproporcionadamente alto, frente a la mayor coherencia sectorial de los países desarrollados.
- Insuficiente integración nacional de la economía local, manifestada en la fragmentación del mercado interior, unas comunicaciones insuficientes, una considerable fractura social, así como en los fuertes contrastes entre el campo y la ciudad, sectores moderno y tradicional en la agricultura, industrias de técnicas avanzadas y de artesanías etc.
- Subordinación comercial, productiva, tecnológica y financiera respecto de los países desarrollados.

En el mundo contemporáneo, el *subdesarrollo* se caracteriza por la enorme y creciente disparidad económica internacional y la persistencia de la miseria en amplias regiones del planeta, ponen de manifiesto que el subdesarrollo es un fenómeno de extrema

gravedad. La desigualdad a escala mundial es impresionante. A finales de los años ochenta, según datos del PNUD, el 20% más rico de la población mundial recibía el 83% de la renta mundial, mientras que al 20% más pobre correspondía apenas el 1,4% (una brecha de 59 a 1 que además aumento desde 30 a 1 en 1960). El análisis señala que la quinta parte más rica de la población del planeta acapara el 83% del Producto Bruto Interno Mundial, mientras que para el 60% más pobre la cifra es de menos del 6%. (Cuadro nº 3) ¹⁵⁸

Cuadro 3: PNB Mundial y del PNB per-cápita, regional del mundo 1998

Principales Regiones del Mundo	PNB. Producto Nacional Bruto	PNB. Per-cápita.
- Europa Occidental	20,6	313,9
- EE.UU. Canadá, Australia y N. Z.	25,1	458
- Japón	7,7	357,6
- América Latina	8,7	101,5
- Europa del Este y ex - URSS.	5,3	76,3
- Asia (excluido Japón)	29,5	51,4
- África	5,7	24
Mundo:	100.0	100.0

Fuente: Maddison, 2001 y cálculos propios. (Las cifras referentes al PNB indican su porcentaje por áreas económicas al PNB mundial, mientras que los indicadores hacen referencia a la media mundial de dicha magnitud).

¹⁵⁸ BERZOSA, Carlos: 2001, *Op. cit.*, pág. 201.

Cuadro 4: Enfoques del pensamiento económico

PRINCIPALES ENFOQUES DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO EN LA HISTORIA		
Nombre	Línea de Pensamiento Económico	Contenidos
Adam Smith (1723-1790)	Capitalismo Economía Clásica	En general, se postulaba que, en la medida que los hombres actuaban libremente en función de su propio interés y se promovía la libre competencia, existía “una mano invisible”, que permitiría que los beneficios fueran para el conjunto de la sociedad. Por lo tanto, criticaba fuertemente la intervención del Estado en la economía.
David Ricardo (1773-1823)	Capitalismo Economía Clásica	Se dedicó a investigar las causas del crecimiento económico, así como de los factores que explican la distribución de la renta. Por otro lado, se interesó en los procesos de acumulación derivados de las importaciones y sus repercusiones en la división del trabajo. Se puede decir que estos estudios sentaron las bases de la Teoría de la División Internacional del Trabajo.
Karl Marx (1818-1883)	Marxismo	Su pensamiento surge como respuesta a la crisis del capitalismo de la mitad del siglo XIX, con fuertes repercusiones a nivel de los trabajadores. En esencia, establece que aquellos que son propietarios de los medios de producción (empresarios capitalistas) se apropian de la “plusvalía”, es decir, la diferencia que existe entre el precio de un producto y su costo (conformado por el salario principalmente). Por lo tanto, existiría una distribución del ingreso inequitativa, permitiendo una acumulación de capital por las clases dominantes en desmedro de las clases trabajadoras.
Alfred Marshall (1842-1924)	Neoclásico	Recrea el pensamiento de Adam Smith, bajo los postulados de la economía del bienestar. Estableciendo la existencia de un equilibrio parcial entre la oferta y la demanda que da como resultado la determinación de los precios. De otro modo, corresponde a la forma en que consumidores y productores maximizan su utilidad o beneficio, para dar origen al equilibrio entre la oferta y la demanda.
Max Weber (1864-1929)	Neoclásico	Centró sus estudios en la naturaleza del capitalismo, donde la difusión de la racionalidad capitalista surge como consecuencia de los procesos culturales en un contexto determinado. Sostiene que a nivel mundial es difícil poder establecer una ética universal, a causa de la existencia de diferentes grupos sociales con una identidad particular.
John Maynard Keynes (1883-1946)	Economía Keynesiana	Frente a la crisis del sistema económico originado por la primera guerra mundial y ante la existencia de modelos puristas que establecían la liberalización completa de la economía y otros que creían que el Estado debía ser el único agente económico, surge el pensamiento keynesiano, que entrega una fórmula combinada entre lo público y lo privado para alcanzar el desarrollo. En este sentido, establece que los consumidores toman su decisión de consumo en función de sus ingresos y los empresarios invierten en función de sus expectativas. Por lo tanto, si bajan los ingresos de los consumidores se puede incrementar el consumo a través del aumento del gasto público y así aumenta la inversión por las mejores expectativas de los empresarios.
Milton Friedman (1912-vive)	Monetarismo Neoliberal	Es el precursor del monetarismo, tendencia económica que recreaba el liberalismo económico y la ausencia de la intervención del estado, y que surge como crítica a la amplia acogida que tuvieron los postulados keynesianos en diversos países. Introduce el dinero, como elemento regulador de la economía, resolviendo los problemas de inflación a través de la restricción de oferta monetaria.

Fuente: Tomado de la “Guía para el Desarrollo Económico Local”; Fosas-GTZ-GFA, 2002.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO II

La investigación sobre la “Cooperación Internacional y los Pueblos Indígenas”, se sustenta en la visión de la cooperación para el desarrollo, entendido como un subsistema de estudio del ámbito de las Relaciones Internacionales, de la cual constituye un tema específico que busca mejorar las condiciones de vida de los países subdesarrollados. En esta perspectiva, se enmarca en los postulados del paradigma de la sociedad global, el cual sostiene que los Estados como parte de su política exterior de cooperación, realizan relaciones de carácter transnacional con otros actores gubernamentales y no gubernamentales, en consecuencia se afirma que han perdido su carácter estratocéntrico, y se reconoce la emergencia de otros actores que actúan en el sistema internacional. Las relaciones internacionales son aquellas que abarcan el conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias y religiosas (Arenal, 2007).

Los Estados diseñaron políticas en forma vertical de “arriba hacia abajo”, y de “afuera hacia adentro”. Los pueblos indígenas plantean un desarrollo “desde su propio territorio” y para su propia identidad, donde la cultura propia constituye el capital inicial para el desarrollo porque se asienta en los valores, las aspiraciones y el potencial de los recursos indígenas. Los pueblos indígenas demandan un desarrollo con identidad.

Después de la Segunda Guerra mundial y la creación de la ONU en 1945, surge una nueva realidad económica internacional, de la división del trabajo y del libre mercado. La cooperación no se percibe como una estrategia (Muñoz, 2003) orientado a superar la pobreza, sino como un elemento más para establecer la Paz y la Seguridad. También la cooperación se puede concebir como una idea de reciprocidad, mediante un trato preferencial de libre acceso de los productos (países pobres) a los países ricos, este podría ser otro enfoque sobre el cual se debe sostener la cooperación en lugar de la solidaridad.

El subdesarrollo es un producto histórico, resultado, en gran medida, de la colonización y del imperialismo. Desarrollo y subdesarrollo son, dos caras de una misma moneda, dos manifestaciones de un único fenómeno: la expansión del capital a escala internacional. El resultado principal de la dependencia es que el desarrollo económico de los países pobres está sometido a la incidencia de variables externas sobre las que tienen muy escaso control. En este contexto, “solo hay que tratar de buscar maneras novedosas que nos permitan encontrar el desarrollo o la industrialización según queramos entenderlo de acuerdo a nuestra historia y realidad” (Sunkel, 1981).

CAPITULO III

3 PUEBLOS INDIGENAS, POBLACION E INDICADORES DE POBREZA

3.1 EL DESAFIO DE UNA DEFINICION SOBRE PUEBLOS INDIGENAS

Los principales instrumentos internacionales que protegen los derechos de los pueblos indígenas, no asumen una definición específica sobre el término de *pueblos indígenas*, sin embargo señalan las características de los pueblos indígenas, tomando como referencia las definiciones ya existentes, sobre todo del “Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas” de 1983 del Relator Especial de las Naciones Unidas, José R. Martínez Cobo; y del Convenio 169 de la OIT, “ Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de 1989. En este sentido, los organismos de cooperación internacional todavía no han adoptado una definición consensuada del concepto de pueblos indígenas, y la opinión que actualmente prevalece en el ámbito internacional, es que no se requiere una definición formal para el reconocimiento de sus derechos. El Convenio 169 de la OIT formula una definición en los términos siguientes:

“...Los pueblos considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. También declara que la *conciencia de su identidad* indígena o tribal deberá ser considerada un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio”.

El estudio (Cobo, 1986) sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, propone también la siguiente definición práctica:

“...Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y pre-coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de

las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales”.¹⁵⁹

Las organizaciones indígenas también han asumido su propia definición, como es el caso de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAI) que señala:

“...Somos pueblos indígenas que tenemos un mismo origen, una historia común, idiomas propios y que estamos regidos por nuestras propias leyes, costumbres y creencias y formas de organización social, económica y política en nuestros territorios. Luchamos políticamente por la reivindicación de nuestros derechos individuales y colectivos, es decir como pueblos”.¹⁶⁰

Sobre una *definición* de pueblos en el ámbito latinoamericano es más complejo que nunca. En algunos países a los indígenas se les considera como campesinos. En el Perú, Guatemala y Bolivia, las palabras *indio*, *indígena* y *mestizo*, fueron, en algún momento más conceptos sociales que étnicos (Momer, 1970). Aun en un mismo país, (Klein, 1982) los grupos indígenas difieren y la evidencia de su diversidad cultural es abundante. En Bolivia existen marcadas diferencias entre grupos de las tierras altas y los de las tierras bajas.¹⁶¹

La Unión Europea en la política sobre el apoyo a los pueblos indígenas de 1998, sostiene que la diversidad de los pueblos indígenas, la historia de cada uno y el contexto en el que viven hacen que sea muy complicado encuadrarlos en una definición única. En este sentido señala que la identificación, la noción y las implicaciones políticas del concepto de pueblos indígenas es un tema especialmente delicado en partes de Asia y África, cuando su aplicación no está muy clara. Ellos mismos, en general, rechazan las tentativas exteriores de definirlos y subrayan su derecho a autodefinirse como un principio fundamental. En general, afirma la Unión Europea que la cuestión de la definición debería abordarse con flexibilidad y estudiarse más en contextos específicos. Sin embargo, resulta útil contar con

¹⁵⁹ Véase el estudio de COBO, Martínez: “Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations” document: E/CN.4/Sub.2/1986/87.

¹⁶⁰ Véase, el Proyecto Político de la CONAIE. Quito 1997, Pág. 47.

¹⁶¹ HALL, Gillette y PATRIÑOS, Harry: 2006, *Op. cit.*, pág. 30.

una definición sobre la que trabajar, y la que proporciona el Ex-Relator Martínez Cobo, es la que generalmente se considera más aplicable.¹⁶² En síntesis, la Unión Europea, respalda el principio de *auto identificación*, como un criterio fundamental para la identificación de los pueblos indígenas, considera que tienen derecho a este principio básico.

La política 4.20 del BM de 1982, aporta una definición concreta de estas comunidades con el objeto de orientar sus actividades.¹⁶³ En este aspecto sostiene que comúnmente los pueblos indígenas se encuentran entre los “segmentos más pobres de la población”, desempeñan actividades económicas que van desde la agricultura de subsistencia en áreas de los bosques, hasta trabajos asalariados y actividades a pequeña escala orientados al mercado. Los pueblos indígenas pueden ser identificados en determinadas áreas geográficas y presentan las siguientes características:

- Gran apego al territorio ancestral y los recursos naturales;
- Identificación propia e identificación por otros como miembros de un grupo cultural distinto;
- Una lengua indígena, comúnmente diferente a la lengua nacional;
- Presencia de instituciones sociales y políticas consuetudinarias;
- Producción principalmente orientada hacia la subsistencia;
- El riesgo de encontrarse en una situación de desventaja como grupo social en el proceso de desarrollo.

En la Política Operacional 4.10 del Banco Mundial 2005, señala que debido a la diversidad de pueblos indígenas y a la inexistencia de una definición universalmente aceptada de *pueblos indígenas*, esta política no define un concepto. Afirma que en los diversos países, pueden denominarse “minorías étnicas” “indígenas”, “aborígenes”, “pueblos autóctonos”, “nacionalidades minoritarias”, “tribus registradas” o “grupos tribales”.¹⁶⁴

En igual tendencia, la estrategia indígena de Noruega 2002,¹⁶⁵ considera que no existe una definición aceptada a nivel internacional de pueblos indígenas. Una característica típica de los pueblos indígenas es que no son el grupo dominante en la gran sociedad de la que forman parte, aun cuando sean el pueblo que inicialmente poblaba la región. De igual

¹⁶² COMISION EUROPEA: Sobre el apoyo a los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo de la Comunidad y de los Estados miembros. SEC (1998) 773 final, Bruselas, de fecha 11.05.1998.

¹⁶³ BANCO MUNDIAL: Manual Operativo de la Directiva Operacional 4.20. Año 1982.

¹⁶⁴ Véase, el documento del BANCO MUNDIAL: “Política Operacional OP: 4.10” año 2005

¹⁶⁵ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA: “Directrices - La labor noruega para fortalecer el trabajo con los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo”; Noruega, 11-04-2002.

forma, tienen por regla general una idiosincrasia basada en los recursos naturales, sumada a una cultura que social, cultural, o lingüísticamente se distingue del pueblo dominante. Esta Estrategia reconoce al Convenio 169 de la OIT, como el único pacto internacional que directamente se refiere a la protección de los pueblos indígenas, en tal sentido asume la definición que este Convenio establece sobre los pueblos indígenas.

La Estrategia de Cooperación de Dinamarca 2005, en relación a la identificación de los pueblos indígenas, considera que es un tema muy importante, puesto que repercute directamente en el reconocimiento o no reconocimiento de ciertos derechos. La incertidumbre en torno a los criterios para categorizar a un pueblo indígena como tal, se ha percibido como una barrera para afrontar adecuadamente el tema indígena en los procesos políticos así como en los proyectos y programas de desarrollo.

Si bien los términos de “pueblos” e “indígenas” aún están por definirse en el derecho internacional, están llevándose adelante procesos internacionales importantes en el seno del sistema de la ONU en aras de desarrollar un marco para los derechos de los pueblos indígenas. Aunque algunos Estados han insistido en una definición formal, Dinamarca junto con muchos otros países ha cuestionado los méritos de tal instrumento, argumentando que la gran diversidad de pueblos indígenas en el mundo hace poco viable establecer una sola definición que capte la amplitud de sus experiencias y existencias. En este contexto señala que lo más cercano a una definición formal es el criterio contenido en el Convenio 169 de la OIT. El principio de la *conciencia de identidad* es la piedra angular de la estrategia de apoyo danés a los pueblos indígenas.¹⁶⁶

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2006 señala, que las legislaciones e instrumentos censales en los diferentes países manejan diversos conceptos que en algunos casos pueden incluir criterios discriminatorios. Debido a esta gran heterogeneidad no existe una definición única de quiénes son los pueblos indígenas. En este sentido, el BID adopta como concepto operativo la definición establecida en el Convenio 169 de la OIT.¹⁶⁷

En este mismo tema la Directriz de las Naciones Unidas 2008, considera que la comunidad internacional no ha aprobado una definición de *pueblos indígenas*, y la opinión que actualmente prevalece es que no se requiere una definición universal formal para el reconocimiento y la protección de sus derechos.¹⁶⁸ La Declaración de las Naciones Unidas

¹⁶⁶ Véase la “La Estrategia para el apoyo Danés a los Pueblos Indígenas”. (DANIDA, 2005). Disponible en la Página Web: www.um.dk

¹⁶⁷ Véase la “Estrategia de Desarrollo Indígena” (BID, 2006). Disponible en Web: www.iadb.org/sds/ind

¹⁶⁸ Organización de las Naciones Unidas (ONU): “Estrategia de las Naciones Unidas con los pueblos indígenas” Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Febrero del 2008.

del 2007, en relación a una definición del concepto de pueblos indígenas, afirma: “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones” (Art. 33). Además señala que el principio del auto identificación como indígena o tribal es considerada un criterio fundamental, y ésta es la práctica en las Naciones Unidas y sus agencias especializadas.

La Estrategia de Cooperación Española con los Pueblos Indígenas del 2006, adopta el principio de *auto identificación*, entendido como un criterio fundamental para la identificación de los pueblos indígenas. En el ámbito de su política la Cooperación Española afirma que se hace eco de las definiciones internacionales más relevantes, y reconoce el papel central del principio de auto identificación para reconocer a un pueblo como indígena. En este sentido, España considera que el principio de *auto identificación*, es el criterio principal para la identificación de los pueblos indígenas.¹⁶⁹

No obstante, uno de los principales problemas para el estudio de los pueblos indígenas (Hall y Patriños, 2006) es la escasa disponibilidad de datos y la falta de un sistema estadístico. En este aspecto la ausencia de una *definición única* de identidad indígena constituye un gran desafío para los investigadores en temas indígenas. Por consiguiente, para realizar trabajos comparativos a lo largo del tiempo, dentro de un país y entre países, se debe recurrir a los conceptos más estrictos o tradicionales de indígenas - por ejemplo, utilizar la lengua como característica para su identificación. Sin embargo, es importante aclarar que, por varias razones, no basta con confiar en un único indicador para establecer la identidad indígena. Por ejemplo, las preguntas referentes a la identidad varían de un país a otro, lo que impide la realización de estudios regionales o temporales.

En relación al principio de “auto identificación” como criterio para definir al indio, muchos países entre ellos Guatemala, Colombia, Perú, Paraguay, y Venezuela, han utilizado el método de la auto identificación para definir a una población de referencia. Este se puede combinar con la aproximación de la concentración geográfica. En este sentido las ventajas (González, 1994), de la auto identificación consisten en evitar las dificultades relativas al dominio de la lengua, permiten a las personas la libertad de escoger y no exigen pruebas especiales ni investigaciones genealógicas para determinar si una persona es indígena o no.

Sin embargo, este método puede generar una subestimación numérica, en especial cuando se le pregunta a la persona: *¿es usted indígena?*, ya que la discriminación y los

¹⁶⁹ Ver AECID: (ECEPI, 2006). *Op. cit.*, pág. 9.

prejuicios sociales en una sociedad pueden inducir a negar o a restar importancia a sus orígenes indígenas. Por ejemplo, algunos inmigrantes indígenas que llegan a la ciudad de México y a Lima (Perú) han dejado de utilizar sus lenguas maternas o sus trajes tradicionales, o ambas cosas (Urquillas, 2003). Esta tendencia sigue la línea teórica (Becker, 1957) respecto a la discriminación, que sostiene que esta puede ser benéfica para la mayoría o perjudicial para la minoría. Se podría deducir que es nociva para la minoría, puesto que las personas pertenecientes a grupos minoritarios tendrían un incentivo para ocultar o abandonar los rasgos que motivan la discriminación.

Asimismo, se puede dar que algunos (González, 1994) individuos crean que recibirán beneficios especiales por el hecho de identificarse como indígena.¹⁷⁰ Del mismo modo, cada vez es más aceptado que el derecho a decidir quién es o quien no es indígena pertenece exclusivamente a los pueblos indígenas, y este derecho de *auto identificación*, ha sido asumido por los pueblos indígenas entre sus principales reivindicaciones.¹⁷¹ Según el estudio del Banco Mundial (1994-2004), dice que para definir a los pueblos indígenas se emplean tres métodos básicos: el auto identificación, la lengua que hablan y su ubicación geográfica. No obstante dada la necesidad de aplicar una definición para efectos investigación, el estudio sobre la “cooperación y los pueblos indígenas” adopta el derecho que tienen los pueblos indígenas al principio “auto identificación”, como lo consideren más apropiado de acuerdo a su identidad y a sus valores culturales.

En *síntesis*, el Convenio 169 de la OIT de 1989, la Declaración de las Naciones Unidas de 2007, y también las diversas políticas de desarrollo indígena de la Unión Europea, España, Alemania, y Dinamarca, incluyen en sus políticas de cooperación el criterio de *auto identificación*, como un derecho que tienen los pueblos indígenas.¹⁷² Aunque el espectro étnico de América Latina es muy diverso, se tiende a clasificar a la población de la región en dos grandes grupos: los indígenas y los no indígenas. Ninguno de los dos representa comunidades homogéneas, ya que ambos incluyen una variedad de culturas, identidades, idiomas, y tradiciones. Además, algunas comunidades indígenas poseen más riquezas que otras y asimismo algunas muestran un mayor grado de integración que otras. Con todo, los datos disponibles constituyen información agregada que por lo general abarca, en su conjunto, a todos los grupos indígenas. Por ejemplo, los censos y las

¹⁷⁰ HALL, Gillette y PATRIÑOS, Harry: 2006, *Op. cit.*, pág.33

¹⁷¹ Véase, AECID: “El Programa Indígena”. Pág. 9 y 10, Madrid. Año 2006.

¹⁷² Véase, las Directrices de las Naciones Unidas sobre los asuntos de los pueblos indígenas. Pág. 9, año 2008.

encuestas de hogares suelen proporcionar información general sobre la población indígena, sin distinguir entre comunidades.¹⁷³

Cuadro 5: definiciones de lo étnico en América Latina 2006

Fuente Países	Fuente inicial	Definición de Étnico.	Fuente más reciente	Definición de lo étnico
Bolivia.	Censo 1976 encuesta De hogares de 1988.	Lengua.	Censo de 2001	Auto identificación
Colombia.	Censos de 1973 y 1985	Percepción; Ubicación	Censo de 2002.	Auto identificación
Bolivia.	Censo 1976 encuesta De hogares de 1988.	Lengua.	Censo de 2001	Auto identificación
Colombia.	Censos de 1973 y 1985	Percepción; Ubicación	Censo de 2002.	Auto identificación
Guatemala	Censos de 1973 y 1981	Percepción	Censo de 1994.	Auto identificación
Honduras	Censo de 1988	Lengua	n.d.	n.d.
México	Censos 1988 y 1990.	Lengua	Censo de 2000.	Lengua
Panamá	Censo de 1980	Lengua	Censos 1990 y 2000.	Auto identificación
Paraguay	Censo de 1981, Censo indígena de 1982.	Ubicación; percepción	Censo 2000, segundo Censo indígena 2002.	Auto identificación.
Perú	Censos de 1972 y 1981.	Lengua Materna, Lengua hablada,	Censo 1993, encuesta de hogares 2001	Lengua y Auto identificación.
Venezuela	Censo 1981; censo Indígena de 1982.	Ubicación; percepción	Censo de 2001.	Lengua y Auto identificación.

Fuente: Celade (1992); Organismos de estadísticas de cada país.

3.2 LA EVOLUCION DE LA POBLACION INDIGENA

En esta sección sobre la población indígena, se presenta información estadística moderada, producto de consultar documentos históricos de varias fuentes bibliográficas, con el propósito de conocer la importancia numérica de las poblaciones indígenas en la región de América Latina, tomando como referencia fechas históricas, desde el momento en que se descubre este continente, el año de 1492. Estas cifras como se verá suelen ser en algunos casos muy contradictorias, producto de los diferentes métodos, estimaciones y censos utilizados, pero nos permite comprender cuál fue el proceso de evolución de la población indígena, desde la época de la conquista hasta la actualidad. En este aspecto, la IV Conferencia de Estados de América (Montevideo, 1949) en una resolución especial que adoptó sobre la cuestión indígena subrayó la necesidad de obtener datos más completos sobre el total de la población autóctona del continente americano. Al respecto solicitó que

¹⁷³ HALL, Gillette y Patriños, Harry: 2006, *Op. cit.*, pág. 30.

se llevara un censo y se obtuviera información demográfica detallada sobre poblaciones indígenas, si no fuera factible se realizaran estimaciones especiales del total numérico.¹⁷⁴

En este marco, la población indígena del continente en su conjunto, según los cálculos y estimaciones oscila entre catorce y treinta millones. Entre las cifras indicadas por diversos investigadores pueden mencionarse, en números redondos, los siguientes: Walter Willcox, en (1929) 14.000.000, Paúl Rivet, (1920) en 15.500.000, Ángel Rosenblat, en (1940) 16.000.000, Johnston, en (1910) 16.000.000, Gilberto Loyo, en (1935) 17.200.000, John Gillin, en (1949) 17.400.000, Donald D. Brand, en (1947) de 17 a 19.000.000, Moisés Sáenz, en (1940) estimo en 20.000.000. Según un cálculo que pareció merecer general aceptación en el primer Congreso Indigenista Interamericano (Patzcuaro, 1940), el número ascendía a 30.000.000. En dicha cantidad se ha incluido no solamente a los indios de “raza pura”, sino también a muchos millones de mestizos entre los cuales predomina la sangre indígena. La Smithsonian Institución (Stewart, 1947), estimó que el número total de “indios puros” en todo el continente no era superior a 13.000.000 millones.¹⁷⁵

Según las estimaciones estadísticas (Rosenblat, 1953) se calcula que alrededor del 80 por ciento de la población indígena e indoméstica del continente americano está localizada en los cinco siguientes países: Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú. El bloque lingüístico indígena más importante es el quechua, situado en Bolivia, Ecuador y Perú. Se ha estimado que su población asciende a cerca de cinco millones, distribuida en la forma siguiente: Bolivia y norte argentino, 750.000; Ecuador, 1.250.000; Perú, 2.890.000. Le sigue en importancia el bloque maya, en México y América Central, que posiblemente abarque una población de unos 2.500.000 individuos. Ocupa el tercer lugar el bloque Aimara, en Bolivia y Perú, cuyo número ha sido estimado en cerca de 600.000 individuos.

El estudio de *Rosenblat* muestra como esta cifra sufrió una enorme disminución entre la etapa del descubrimiento y la de la independencia debido a una serie de factores destructivos, tales como las guerras de la conquista, el régimen esclavista de trabajo durante gran parte del periodo colonial, las epidemias de origen europeo, la desnutrición, el alcoholismo, etc., como también naturalmente, el proceso constante y creciente del mestizaje. Por otra parte, muestra como a partir del periodo de la independencia la cifra ha experimentado un aumento notable, llegando no solo a duplicarse, sino incluso a superar en cerca de tres millones lo que se presume que era en la época del descubrimiento. En el

¹⁷⁴ Véase el documento de la IV Conferencia de los Estados de América (OIT): Resolución sobre las condiciones de vida y de trabajo de la población indígena, actas de las sesiones, Ginebra 1949.

¹⁷⁵ OIT: Poblaciones Indígenas - Condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes. Estudios y doc. N.S. 35. Editorial Kundig, Pág. 29, Ginebra Suiza 1953.

(Cuadro n° 6), se indica, de un modo aproximado, la disminución sufrida entre el descubrimiento y la independencia y el aumento experimentado a partir de esta última.¹⁷⁶

Cuadro 6: Evolución demográfica Amerindia desde 1492

Años	Población Indígena	Aumento o disminución	Población Total	Indígena (%)
1492	13.385.000		13.385.000	100,00
1570	10.827.150	(-) 2.557.850	11.229.650	96,41
1650	10.035.000	(-) 792.150	12.411.000	80,85
1825	8.634.301	(-) 1.400.699	34.531.536	25,10
1940	16.211.670	(+) 7.577.369	274.275.111	5,91

Fuente: Ángel Rosenblat. “Poblaciones Indígenas - Condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes”. Oficina Internacional del Trabajo OIT. Ginebra Suiza. 1953.

Cuadro 7: Población indígena de América hacia el año 1492

Regiones de América:	País	Región
I.- Norteamérica, al norte de río Grande:		1.000.000
II.- México, América Central y Antillas:		
México.	4.500.00	
Haití y Santo Domingo.	100.000	
Cuba.	80.000	
Puerto Rico.	50.000	
Jamaica.	40.000	
Antillas Menores y Bahamas.	30.000	
América Central.	800.000	5.6000.000
III. América del Sur:		
Colombia.	850.000	
Venezuela.	350.000	
Guayanas.	100.000	
Ecuador.	500.000	
Perú.	2.000.000	
Bolivia.	800.000	
Paraguay.	280.000	
Argentina.	300.000	
Uruguay.	5.000	
Brasil.	1.000.000	
Chile.	600.00	6.785.000
Total:		13.385.000

Fuente: OIT: “Poblaciones Indígenas - Condiciones de vida y de trabajo”. Ginebra Suiza. 1953.

¹⁷⁶ Véase, “Condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos” (OIT). Pág. 31, Ginebra. 1953.

La población indígena de América del Sur en el año 1492, (Ver cuadro n° 7) según la investigación de Ángel Rosenblat ¹⁷⁷ estimaba que la población autóctona del continente ascendía en la época del descubrimiento a unos 13.385.000 millones de población indígena,

3.2.1 Población indígena actual en América Latina

Las estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo BID del 2006, señalan que el número de personas indígenas varían de acuerdo a la fuente de información. En algunos casos, los censos nacionales suelen subestimar la población indígena debido a problemas relacionados con el aislamiento geográfico, las limitaciones metodológicas en el diseño de los instrumentos censales y en su aplicación, y la falta de confianza en los organismos censales. El número total de la población de América Latina ¹⁷⁸ se estima en 477,715 millones de habitantes, de los cuales 51,815 millones corresponden a población indígena, lo cual representa el 11% de la población de la región. Existen alrededor de 400 grupos étnicos diferentes en la región, cada uno de ellos habla un idioma distinto, tienen organización social y modos de producción adaptados a los ecosistemas en que habitan.

A pesar de ser heterogéneos, los pueblos indígenas de toda la región tienen aspiraciones similares basadas en una visión más holística de la interrelación entre el ser humano y el medio natural y entre el individuo y la comunidad. Los indígenas viven en todos los países de América Latina, a excepción de Uruguay. El (Cuadro n° 8), presenta una estimación conservadora del número total de indígenas que viven en cada país. Según las estimaciones en Bolivia 71% son descendientes directos de indígenas, en Guatemala 66%, Perú 47 %, y Ecuador el 33 %. Aunque en México vive la cuarta parte de los pueblos indígenas de América, esa proporción representa el 14% de la población total de ese país. En cinco países (Perú, México, Guatemala, Bolivia y Ecuador) vive casi el 90% de los indígenas de la región y el mayor porcentaje se encuentra en México y Perú. ¹⁷⁹

¹⁷⁷ ROSENBLAT, Ángel 1953. El autor señala, que estas cifras son estimativas, que han sido obtenidas combinando una diversidad de datos y apreciaciones incluidos en las crónicas de la conquista, informes económicos del primer periodo colonial, documentos de la corona etc.

¹⁷⁸ BID 2006: “Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena”. Página Web: www.iadb.org/sds/ind-Washington, D.C. 20577. Pág. 52. Año 2006.

¹⁷⁹ DERUYTTERE, Anne: “Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia”. BID. 2001, pág. 3, Washington, D.C.

Cuadro 8: Población indígena de América Latina (BID) 2006

Población (En Miles)	Población Nacional	Población Indígena	Porcentaje (%)
Bolivia	8.329	5.914	71
Guatemala	12.640	8.342	66
Perú	27.013	12.696	47
Ecuador	12.920	5.556	43
Belice	250	47	19
Honduras	6.250	938	15
México	100.350	14.049	14
Chile	15.211	1.217	8
El salvador	6.123	429	7
Guyana	697	56	8
Panamá	2.808	168	6
Surinam	431	26	6
Nicaragua	4.813	241	5
Paraguay	5.586	168	3
Colombia	39.686	794	2
Venezuela	23.543	471	2
Costa Rica	3.644	36	1
Argentina	36.955	370	1
Trinidad Tobago	1.075	12	1
Brasil	166.113	332	0
Uruguay	3.278	1	0
Total:	477.715	51.815	11

Fuente: Roldan, R. 2003. OIT, BID, TCA y otras fuentes.

La población indígena según el BANCO MUNDIAL (BM-2006), en este sentido, se ha utilizado diferentes fuentes de información con el objetivo de mostrar una visión amplia de la población indígena de América Latina. No obstante, en el desarrollo de la investigación se ha encontrado limitaciones en la información disponible y también se ha observado que existen variaciones de datos entre una fuente y otra. Pese a esta situación es evidente que los pueblos indígenas representan un alto porcentaje de población en algunos países de la región, así por ejemplo en Bolivia el 62 %, Guatemala 42% y Perú con el 17%, según las estimaciones realizadas por el Banco Mundial (Hall y Patriños, 2006).

En el (Cuadro n° 9), se presenta el peso porcentual de la población indígena en los países de América Latina. Como puede observarse su participación oscila entre 0,4% de la población total en el caso de Brasil y el 62% en el país andino de Bolivia. Cabe anotar que la calidad de los datos censales difiere de un país a otro, dado que se suelen presentar errores y conteos incorrectos por problemas de transporte, comunicación y otros

inconvenientes. Entre los factores que inciden en la confiabilidad de los datos censales se mencionan: la prioridad gubernamental con respecto a un empadronamiento completo y exacto, la independencia de los organismos censales de cualquier influencia política indebida y el grado de confidencialidad y protección contra el mal uso que se le pueda dar a la información (BM, 2003). Además se presentan inconsistencias en la recolección de la información y en los métodos de cálculo, además de dificultades relacionadas con el desarrollo de una definición adecuada del término indígena.¹⁸⁰

Si bien los rangos de estimaciones se pueden deducir a partir de información censal, otros datos los proporcionan una gama - quizás demasiado amplia - de ONG y estudios antropológicos. Por ejemplo, mientras que el Estado ecuatoriano calcula que solo un 6% de su población es indígena, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador dice que es aproximadamente del 32%. También por ejemplo puede observarse que mientras el estudio del Banco Mundial, 2005 señala que existe en el Perú un 17% de población indígena, el estudio del BID considera un 47% de población indígena. Las estimaciones varían, puesto que los datos censales son trabajados con diferentes criterios y metodologías.

Cuadro 9: Población indígena de América Latina (BM) 2005

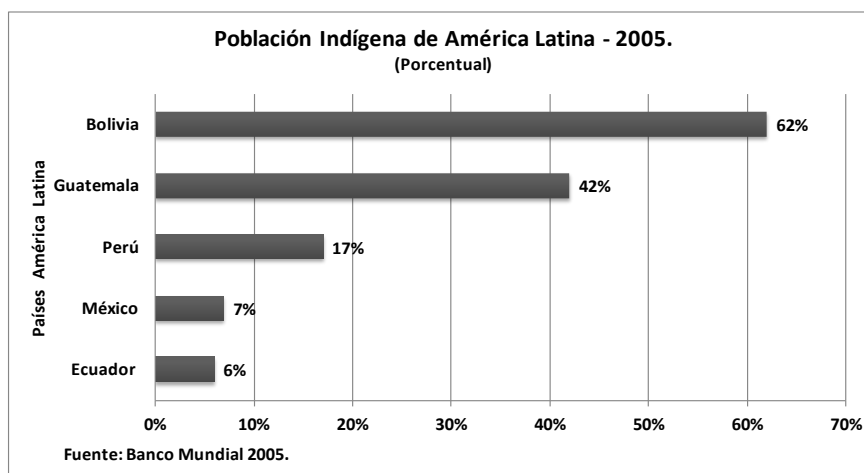
(Composición porcentual)

Población	Población Indígena (%)	Año	Metodología de identificación
América del Sur			
Argentina	1	1994	n.d.
Bolivia	62	2001	Auto identificación
Brasil	0.4	2000	n.d.
Chile	5	2002	Auto identificación
Colombia	2	1993	n.d.
Ecuador	6	2001	Auto identificación
Guyana	6	1999	Auto identificación
Paraguay	2	2002	Auto identificación
Perú	17	1993	Lengua materna Indígena
Uruguay	0	-	Ninguna
Venezuela	1	2001	
México y Centroamérica			
Belice	20	2000	Auto identificación
Costa Rica	2	2000	n.d.
El salvador	8	1992	n.d.
Guatemala	42	1994	Auto identificación
Honduras	1	1988	n.d.
México	7	2000	Hablar una lengua indígena
Nicaragua	2	1995	Lengua materna indígena
Panamá	8	1990	Auto identificación

Fuentes: Censos nacionales; Psacharopoulos y Patriños, 1994; Encuesta de medición del nivel de vida, Guyana, 1999; Segundo censo indígena, Paraguay 2002; Encuesta de la fuerza laboral, Belice, 1999; Chapin (1989).

¹⁸⁰ HALL, Gillette y PATRIÑOS, Harry: 2006, *Op. cit.*, pág. 28.

Grafico 4: Población Indígena de América Latina (BM- 2005)



3.2.2 Ubicación geográfica de los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas por lo general viven en zonas consideradas como las menos acogedoras del continente: las regiones montañosas áridas de los Andes y Mesoamérica, el Chaco Paraguayo y las zonas remotas de selva tropical de las cuencas del Amazonas y el Orinoco y de América Central. En las zonas más accesibles, los pueblos indígenas fueron exterminados o empujados por la colonización a regiones remotas y aisladas. Se estima que más del 90% son agricultores sedentarios de subsistencia, descendientes de las grandes civilizaciones precolombinas incas, mayas, aztecas y otras sociedades más pequeñas de la meseta árida interandina y la región montañosa de Mesoamérica. Estos pueblos indígenas, que suelen agruparse con agricultores no indígenas bajo la denominación de *campesinos*, cultivan pequeñas parcelas (minifundios) y complementan sus escasos recursos con los ingresos que ganan como trabajadores asalariados de temporada, en actividades mineras, de cría de ganado y de producción de artesanías. En los últimos años, muchos indígenas han emigrado a los cinturones de pobreza que rodean las grandes ciudades urbanas.

Sin embargo, esta tipología vigente durante muchos años de “comunidades indígenas campesinas” versus “grupos indígenas tribales”, necesita ser ampliada para incluir a la creciente población indígena en las ciudades y reconocer la articulación de las economías y sociedades indígenas con la economía de mercado y la sociedad dominante. A pesar de los difíciles entornos naturales en las que viven y las crecientes presiones que sufren, los pueblos indígenas han logrado sobrevivir en zonas ecológicamente delicadas con limitada capacidad de carga para sostener una población numerosa. Muchos de estos pueblos tienen

profundos conocimientos acerca del medio en que viven y de las diferentes especies de plantas y animales y han desarrollado técnicas sofisticadas para el aprovechamiento sostenible de estos recursos.¹⁸¹ Por lo tanto, es importante reconocer la relación estrecha que existe entre las zonas de alta biodiversidad y la ubicación geográfica de los indígenas, como lo demuestran los mapas recientemente elaborados en varias zonas de América Latina, como la zona del Corredor Biológico Mesoamericano y la Amazonía.

Partiendo del supuesto de que la gran mayoría de los pueblos indígenas están entre los más pobres, un cálculo aproximado indica que la cuarta parte de los habitantes de América Latina que viven en la pobreza extrema son indígenas. Sin embargo, esta proporción es mucho mayor en países que tienen poblaciones autóctonas relativamente grandes, como Bolivia, Guatemala, Perú o Ecuador. El BID calculó que en los países donde existen encuestas de hogares desagregados por grupo étnico, hasta una “cuarta parte de la diferencia en los niveles de ingreso” se puede atribuir al sólo hecho de pertenecer a un grupo étnico indígena.¹⁸²

Como se desprende de la experiencia de las últimas décadas, la enorme rigidez que caracteriza a la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, factor que indudablemente limita las posibilidades de avanzar hacia la reducción de la pobreza extrema. El acceso a los activos productivos es una de las condiciones para mejorar la distribución del ingreso. Cuando se trata del capital humano, esta redistribución solo puede hacerse de manera gradual, a lo largo del tiempo, a través de la educación y la salud. En el caso de los activos físicos, el acceso al crédito y a la tecnología resulta esencial para los pequeños y medianos productores rurales (indígenas) y urbanos y, por ende, para cambiar la tendencia a la concentración del ingreso y la riqueza.¹⁸³ En concreto, estudios empíricos del Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos, revelan que existe un alto grado de “correlación” entre la pobreza y el origen étnico.¹⁸⁴

¹⁸¹ Véase, DERUYTTERE, Ane: “Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible: El papel del Banco Interamericano de Desarrollo”, Washington, D.C. 1997.

¹⁸² DUREYA, S.: “Measuring Social Exclusion”. Research Department. BID, Mujeres.

¹⁸³ CEPAL: 2005, *Op. cit.*, pág.33

¹⁸⁴ Véase, PSACHAROPOULOS, G. y PATRIÑOS, H: “Los Pueblos Indígenas y la Pobreza en América Latina”: un estudio empírico, Banco Mundial, 1994. En este estudio se correlacionan los indicadores de la pobreza, como son los niveles de ingresos y la educación, con los datos sobre la pertenencia étnica basados en información censal de cuatro países: Guatemala, México, Perú y la zona urbana de Bolivia.

3.3 EL INDICE DE DESARROLLO HUMANO Y LOS PUEBLOS INDIGENAS

El primer Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) de 1990, comenzó con una premisa simple que ha orientado todo su quehacer posterior: *la verdadera riqueza de una nación está en su gente*. Al corroborar esta afirmación con un cúmulo de datos empíricos y una nueva forma de concebir y medir el desarrollo, el Informe ha tenido un profundo impacto en las políticas de desarrollo de los países. En una definición: “El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, en principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, sin embargo a todos los niveles de desarrollo, las tres más esenciales son: *disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente*. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuaran siendo inaccesibles”.

El Informe 1990 define el desarrollo humano como un proceso que “ofrece a las personas mayores oportunidades” y que pone énfasis en la libertad del ser humano para tener salud, educación y disfrutar de condiciones de vida dignas. Pero también hace hincapié en que el desarrollo y el bienestar humano son mucho más que la suma de esas dimensiones y que se traducen en un abanico más amplio de capacidades, que incluyen la libertad política, los derechos humanos. El (IDH) sigue siendo una medida agregada del avance en tres dimensiones básicas: *salud, educación e ingresos*. En este aspecto el Índice mide los logros en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, acceso a la educación y un nivel de vida digno. Para facilitar la comparación, el valor promedio de estas tres dimensiones se define en una escala de 0 a 1: cuanto mayor es el valor, mejores son los resultados alcanzados (PNUD, 2010).

En un análisis de la evolución del Índice de Desarrollo Humano (salud, educación e ingreso) se observa que existen avances y retrocesos. El informe (PNUD, 2010) señala que se han encontrado avances notables, pero también grandes diferencias entre países y en el tiempo: el progreso es generalizado en educación, no tanto en salud y mucho más variable en materia de ingresos. A pesar de las mejoras, se mantienen profundas desigualdades; la brecha que separa a los países desarrollados de aquellos en desarrollo todavía es enorme y algunos aspectos clave no muestran señales de convergencia.

El (Cuadro n° 10), muestra el IDH, centrándose en los países que tienen altos porcentajes de población indígena, en particular Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y el Perú. Estas naciones muestran diferentes índices de desarrollo humano. En el caso de los

países de México, Perú y Ecuador, estos presentan un IDH alto, Bolivia y Guatemala tienen un IDH medio. No obstante, el IDH refleja el promedio nacional del país, en este aspecto el (Banco Mundial, 2005), señala que los diversos indicadores de desarrollo económico, social y humano de los pueblos indígenas están por debajo del promedio nacional.

Cuadro 10: Índice de Desarrollo Humano IDH del 2010

Clasificación Según el IDH. (2010)	Índice Desarrollo Humano (IDH) ^a	Esperanza de vida al nacer (años)	Años promedio de educación (años)	Ingreso per - cápita (\$ - 2008)
IDH. Muy Alto.				
1. Noruega	0,938	81,0	12,6	58.810
7. Países Bajos	0,890	80,3	11,2	40.658
10. Alemania	0,885	80,2	12,2	35.308
19. Dinamarca	0,866	78,7	10,3	36.404
20. España	0,863	81,3	10,4	29.661
IDH. Alto.				
56. México	0,750	76,7	8,7	13.971
63. Perú	0,723	73,7	9,6	8.424
77. Ecuador	0,695	75,4	7,6	7.931
IDH. Medio.				
95. Bolivia	0,643	66,3	9,2	4.357
116. Guatemala	0,560	70,8	4,1	4.694
América Latina.	0,704	74,0	7,9	10.642

Fuente: Elaboración propia en base a datos del informe del IDH 2010.

En igual tendencia, el cuadro muestra el IDH, de los países europeos de Noruega, Holanda, Alemania, Dinamarca y España, como puede observarse estos países muestran un IDH muy alto. Es importante destacar que estos países, excepto Alemania han ratificado el Convenio 169 de la OIT, y han formulado políticas y estrategias de cooperación con los pueblos indígenas. El informe (IDH, 2010) señala como característica principal que la mayoría de los países que integran el grupo con IDH alto es democrático.

El aumento de la democratización parece relacionarse con la mejor situación en que se encuentran muchos grupos que tradicionalmente han sufrido exclusión y privaciones por motivo de su identidad. Ejemplos notables son la transición para salir del *apartheid* en Sudáfrica; el resurgimiento de los *movimientos indigenistas* en América Latina, con partidos políticos asociados a ellos que han asumido el poder como es el caso de Bolivia. Estos avances han sucedido en democracia o en el marco de transiciones democráticas. Como ocurre habitualmente en estos procesos, el empoderamiento de los grupos desfavorecidos ha sido más fructífero cuando surge de su propia movilización política.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Véase el Informe sobre Desarrollo Humano: “La verdadera riqueza de las naciones”. PNUD 2010.

3.3.1 El enfoque del desarrollo humano y los pueblos indígenas

El enfoque de desarrollo humano (PNUD, 2010) busca enfatizar que la erradicación de la pobreza constituye un proceso orientado fundamentalmente a ampliar las libertades humanas. El desarrollo como proceso social está vinculado a la expansión de la libertad a través de la eliminación de aquellos obstáculos que impiden a los individuos optar entre formas de vida distintas, y entre ellas se incluye la *identidad indígena*. En este sentido: “las políticas que reconocen las identidades culturales y favorecen la diversidad no originan fragmentación, conflictos, prácticas autoritarias ni reducen el ritmo del desarrollo. Tales políticas son viables y necesarias, puesto que lo que suele provocar tensiones es la exclusión de los grupos que se identifican culturalmente” (PNUD, 2004).

En México, los indígenas no son un grupo homogéneo, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) cataloga la diversidad lingüística de los pueblos indígenas en 11 familias lingüísticas y 68 agrupaciones lingüísticas. De ahí que: “El desarrollo humano requiere más que salud, educación, un nivel de vida digno y libertad política. El Estado debe reconocer las identidades culturales de los pueblos y las personas deben ser libres para expresar sus identidades sin ser discriminadas en otros aspectos de sus vidas” (PNUD, 2004). En el Perú, Guatemala, Bolivia, Ecuador y México, al igual que en otros países de América Latina, los pueblos indígenas se caracterizan por ser un grupo altamente vulnerable en muchos sentidos. Ser indígena aumenta la probabilidad de una persona de estar en condiciones de pobreza, alcanzar menos años de educación y tener un menor acceso a servicios básicos de salud (Hall y Patriños, 2005). La población indígena en México, Bolivia y el Perú generalmente se asientan en zonas rurales que se caracterizan por vivir en condiciones precarias en materia de educación, vivienda, y servicios básicos.

A pesar de las dificultades para distinguir claramente lo que es la identidad étnica en poblaciones específicas, es indudable que existe una correlación estrecha entre bajo desarrollo humano y la condición de indígena. Así, lo demuestran diversos estudios realizados para México, Perú, Guatemala y otros países de la región (Hall y Patriños, 2006). Frente a esta correlación entre bajo desarrollo humano e identidad étnica, las políticas orientadas al desarrollo requieren de implementar modelos sensibles a variables culturales que incidan en sus causas originales. En este aspecto, las políticas públicas orientadas a combatir la pobreza y desigualdad que aflige a los pueblos indígenas deben al mismo tiempo respetar sus referentes culturales - anclados muchas veces en sistemas de

valores contruidos alrededor de la primacía de la colectividad sobre la individualidad, y asegurar que cada persona pueda tener la libertad para potenciar su autodesarrollo.

En concordancia con el enfoque de desarrollo humano que busca fortalecer el autodesarrollo de las personas mediante la ampliación de sus oportunidades, y a raíz del agotamiento del paradigma indigenista integracionista, han surgido conceptos/modelos como el enfoque del *etnodesarrollo* y el *desarrollo con identidad*, nociones sensibles a la diversidad étnica. Estos modelos buscan fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas para implementar estrategias de desarrollo de autogestión coherentes con sus formas de organización. El enfoque de *desarrollo con identidad* busca resolver el conflicto entre los modelos de desarrollo estatal y las necesidades y valores de los pueblos indígenas. La visión de desarrollo con identidad se caracteriza por incluir el respeto a los derechos indígenas, y la autonomía para la toma de decisiones. El desarrollo con identidad pone atención en el “capital social” existente en las comunidades indígenas, la regularización de sus tierras, el acceso al crédito y la asistencia técnica (Patriños y Skoufias 2007).¹⁸⁶

El enfoque de desarrollo humano considera el principio de la *Libertad Cultural* como una herramienta para lograr el desarrollo, afirma que si bien es cierto que el grado de desarrollo no puede estimarse en base a la riqueza o el acceso a los servicios educativos y de salud, en lo sustancial estos indicadores expresan hasta qué punto una sociedad garantiza la igualdad de oportunidades. En consecuencia, la pobreza indígena ha de entenderse no como un bajo nivel de ingreso, sino como la privación de la que han sido objeto para desarrollar sus capacidades que les permitan tener la libertad para decidir sobre su destino, y sus propios modelos de desarrollo.

Asimismo, disociar la pobreza del nivel de ingreso es importante al evaluar las condiciones que se requieren para impulsar el desarrollo humano de los pueblos indígenas, pues la existencia de desventajas iniciales requiere de la aplicación de políticas públicas focalizadas en función de las necesidades de la población indígena y no indígena. Apreciemos el concepto que tiene un hombre indígena maya, sobre el desarrollo humano, al respecto señala: “La educación, la salud y un ingreso propio, son parte importante del concepto de desarrollo; sin embargo su concepción, es en el sentido individual del término. El desarrollo como concepción cultural debe ser comunitario”.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Véase, el documento del PNUD: “Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México; El reto de la desigualdad de oportunidades”. (CDI); Pág. 27, Octubre 2010 - México.

¹⁸⁷ PNUD: 2010, *Op. cit.*, pág.106.

En el tema sobre el origen étnico de la población y la pobreza en América Latina, se considera que los países de la región (Bello y Hopenhayn, 2001) deberían alcanzar la meta de reducción de la pobreza en un contexto de equidad de oportunidades para todos sus ciudadanos, sin distinción de raza o etnia.¹⁸⁸ Este es un reto importante en una región en la cual las estimaciones de la población indígena oscilan entre 35 y 55 millones.¹⁸⁹ En América Latina los pueblos indígenas, que en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú representan más del 25% de la población, y los afro descendientes, que constituyen más de un cuarto de la población en Brasil, Nicaragua y Panamá, son, en gran medida, los *más pobres de la región*, presentan los peores indicadores socioeconómicos y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias.¹⁹⁰ Entre los factores de su situación de pobreza destacan la pérdida progresiva de tierras, el quiebre de las economías comunitarias, el menor acceso a los servicios educativos y de salud. Los indígenas y afro descendientes suelen ser víctimas de prejuicios étnico raciales, reciben menores remuneraciones por trabajos parecidos al resto de la población y tienen más probabilidades de trabajar en el sector primario de la economía, insertándose en pequeñas empresas o en el sector informal. Influyen, asimismo, las dificultades de acceso al crédito y a nuevas tecnologías que podrían permitirles aumentar y mejorar su producción y productividad.

Para superar las desigualdades por razones de raza y etnia, es preciso formular políticas públicas en el ámbito de la educación, salud, empleo y propiedad de la tierra que hagan efectivo los derechos indígenas. Al Estado le compete corregir las desigualdades, articulando el desarrollo económico, social y ambiental en un marco de equidad e inclusión. Por un lado, para eliminar los factores estructurales de la pobreza es preciso poner en marcha políticas públicas que amplíen el acceso de los pobres tanto a los activos productivos como al capital, especialmente la tierra, la educación general, la capacitación para el trabajo y la tecnología, así como a la protección social.¹⁹¹

¹⁸⁸ Mientras la raza se asocia a distinciones biológicas atribuidas a genotipos y fenotipos, especialmente con relación al color de la piel, la etnicidad se vincula a factores de orden cultural (Bello y Hopenhayn, 2001).

¹⁸⁹ Establecer el tamaño de la población indígena y afro descendiente (150 y 200 millones) a partir de las fuentes actuales de información es particularmente difícil, porque los censos y las encuestas de hogares no suelen identificar la raza o etnicidad de las personas y, si lo hacen, se basan en distintos tipos de variables y criterios según el país. Ver BM (2003a), Barié (2003), Bello y Hopenhayn (2001), y el BID (1997).

¹⁹⁰ La correlación existente entre la condición de indigencia y la pertenencia a un grupo étnico obedece a la vinculación entre esta última variable y el contexto geográfico de residencia (Bello y Hopenhayn, 2001).

¹⁹¹ Un mecanismo (PNUD, 2010) eficaz para dotar a las personas de acceso al capital productivo es el crédito. De hecho, existen experiencias exitosas de reducción de la pobreza que han basado su estrategia en sistemas de crédito de bajo costo para la formación y consolidación de empresas pequeñas y microempresas.

3.4 PUEBLOS INDÍGENAS: POBREZA Y DESARROLLO HUMANO 2006

Los pueblos indígenas de América Latina, a pesar de su creciente influencia política, han avanzado muy poco en materia económica y social durante la última década y continúan sufriendo altos niveles de pobreza, menor educación y mayor incidencia de enfermedades y discriminación que otros grupos, (Hall y Patriños, 2006) los pueblos indígenas representan el 10 por ciento de la población de la región y es el grupo más desfavorecido de América Latina. A pesar de que la incidencia de la pobreza en América Latina es alta, la misma es particularmente severa y profunda entre la población indígena.

En Bolivia y Guatemala, por ejemplo, más de la mitad del total de la población es pobre, pero casi tres cuartos de la población indígena lo es. La pobreza entre los indígenas en Ecuador está cerca de 87 por ciento y alcanza el 96 por ciento en las sierras rurales. En México, la incidencia de la pobreza extrema en 2002 era 4,5 veces mayor en las municipalidades indígenas en comparación a las no indígenas, lo cual se encuentra por encima de la proporción de 3,7 en la década anterior. De todos los hogares pobres en el Perú, un 43 por ciento son indígenas. En particular, el estudio encuentra que: Se han registrado pocas ganancias en la reducción de la pobreza de ingresos entre la población indígena durante la década de los pueblos indígenas (1994-2004). La brecha de pobreza de los indígenas es más profunda y disminuyó más lentamente durante los años noventa. En efecto, ser indígena aumenta la probabilidad de un individuo de ser pobre y esta relación se mantuvo más o menos igual al comienzo y al cierre de la década (Patriños, 2005).

Los indígenas continúan teniendo menos años de educación, pero la brecha se está reduciendo, y los resultados educacionales son sustancialmente peores para los indígenas, lo cual es indicativo de la existencia de problemas en la calidad de la educación. Los indígenas, especialmente mujeres y niños, continúan teniendo menor acceso a servicios básicos de salud. En concreto, los índices de pobreza de la población indígena son más altos y disminuyen más lentamente, en comparación con la población nacional.

En el reciente informe publicado por el BM (Hall y Patriños, 2005) sobre el mismo tema, los datos estadísticos señalan que el hecho de ser indígena incrementa en un 13% la probabilidad de ser pobre en Bolivia, un 16% en Ecuador, un 30% en México y un 11% en Perú. Estos datos son muy similares a los que arrojaba el estudio precedente, por lo que se concluye que en los últimos 10 años no se han conseguido grandes avances en esta materia. Los pueblos indígenas siguen rezagados, la reducción de los niveles pobreza es muy escaso a pesar de su mayor presencia y poder político en América Latina.

En el decenio 1994-2004, década internacional de los pueblos indígenas del mundo (ONU, 1993), los logros en materia de reducción de la pobreza, fue escasa, observándose que a nivel global las tasas de pobreza cambiaron, en relación a los pueblos indígenas que viven en la pobreza los indicadores no tuvieron mucha variación en la mayoría de los países. El Banco Mundial (Psacharopoulos y Patriños, 1994) presentó la primera evaluación regional del nivel de vida de los pueblos indígenas, en la que se encontraron pruebas sistemáticas de una situación económica muy inferior a la del promedio de la población.

En este aspecto, diez años después, en otro importante estudio de seguimiento del Banco Mundial (Hall y Patriños, 2005) se determinó que, pese a que se han puesto en práctica programas para mejorar el acceso a la educación y a los servicios de salud, los indígenas siguen registrando las mayores y más persistentes tasas de pobreza de la región. En relación a esta cuestión afirma, que a pesar que los pueblos indígenas de la región han aumentado su poder político durante la última década, esto no se ha traducido en resultados positivos, en términos de reducción de los niveles de pobreza. El estudio del Banco Mundial 2005, concluye que:

- Se han registrado pocas ganancias en la reducción de la pobreza de ingresos entre los indígenas durante la década de los pueblos indígenas (1994-2004);
- Los indígenas se recuperan más lentamente de las crisis económicas;
- La brecha de pobreza de los indígenas es más profunda y disminuyó más lentamente en los años noventa;
- Ser indígena aumenta la probabilidad de un individuo de ser pobre y esta relación se mantuvo más o menos igual al comienzo y al cierre de la década;
- Los indígenas continúan teniendo menos años de educación, pero la brecha se está reduciendo, y los resultados educacionales son sustancialmente peores para los indígenas, lo cual es un indicativo de problemas en la calidad de la educación;
- Los indígenas, especialmente mujeres y niños, continúan teniendo menor acceso a servicios básicos de salud.

Ante esta situación para lograr mejores resultados en la reducción de la pobreza el estudio recomienda mejorar el capital humano centrándose en cuatro áreas específicas:

- Proveer educación de mayor alcance y mejor calidad por medio de programas de educación bilingüe y bicultural para reducir la brecha en los años de escolaridad y mejorar la calidad de la educación;
- Mejorar la rendición de cuentas en la entrega de servicios sociales para los pueblos indígenas involucrando más a los padres y a la comunidad, y estableciendo objetivos y visiones claras para el sistema;
- Promover el acceso equitativo a servicios de salud para los indígenas mediante la implementación de programas centrados en la salud materna infantil;
- Mejorar la recolección de datos relacionados con la identificación de pueblos indígenas para poder monitorear de mejor manera sus avances.

El Relator Especial de las Naciones Unidas 2006, en su visita al país de Ecuador, señala: “A pesar del crecimiento económico de los últimos años, los diversos indicadores de desarrollo económico, social y humano de los pueblos indígenas siguen por debajo del promedio nacional. Ante los problemas acumulados de bajos ingresos y desempleo en las comunidades indígenas, se ha incrementado la emigración de sus miembros. A la pobreza rural se suma de manera creciente la difícil condición de los indígenas en el sector urbano, que afecta especialmente a las mujeres indígenas”. De igual forma sostiene que “las comunidades indígenas de la sierra ecuatoriana tienen una larga historia de integración armónica y productiva con el medio ambiente, sus formas tradicionales de organización social y económica les han permitido mantener una economía campesina de supervivencia y la satisfacción de sus necesidades básicas durante muchas generaciones. Este equilibrio se ha roto en décadas recientes por el creciente deterioro ambiental y la presión demográfica sobre los recursos naturales”.¹⁹²

La Estrategia de Cooperación Española 2006, señala que las mujeres indígenas se encuentran en una situación de mayor discriminación. Según datos del (FPCI), las mujeres indígenas sufren en mayor medida que los hombres indígenas y con mayor intensidad la pobreza, pudiendo hablarse de una feminización de la pobreza. Esto es consecuencia de que las mujeres indígenas se enfrentan en sus sociedades a una triple discriminación: como mujeres, como indígenas y, en su caso, como pobres, lo que acrecienta su exclusión y les impide beneficiarse del desarrollo económico de sus Estados.¹⁹³

¹⁹² STAVENHAGEN, Rodolfo: Informe sobre: “La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”, Apartado Resumen, visita a Ecuador, 2006. Nueva York.

¹⁹³ El estudio (FPCI, 2004) señala la feminización de la pobreza indígena.

3.4.1 Los pueblos indígenas de América Latina: Indicadores de pobreza

América Latina es la región más desigual del mundo, la pobreza y el hambre en América Latina (CEPAL, 2005) tienen que ver con las grandes desigualdades existentes en la distribución de la riqueza. A pesar de haber registrado algunos notorios adelantos en materia social, *América Latina y el Caribe ostenta la lamentable característica de seguir siendo la región más inequitativa del mundo.*¹⁹⁴ La región, que en los últimos años ha experimentado un crecimiento moderado, ha sido incapaz de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a activos productivos. En no menor medida, esto se ha visto agravado por la falta de empleos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, que permitan a los trabajadores liberarse del flagelo de la pobreza. Quienes viven en esa situación ven que sus hijos tienen escaso acceso a servicios adecuados de salud y de educación. Todos estos factores redundan en la muy alta probabilidad de que los hijos de los pobres no consigan empleos de calidad y permanezcan en tal situación al llegar a la vida adulta, lo que constituye una manifestación del círculo vicioso de la pobreza. Si bien esta es una tendencia mundial que afecta a gran parte de los países en desarrollo, América Latina en concreto muestra ser la región más desigual del mundo.

Los indicadores de pobreza indígena en América Latina 1994-2004

El (Cuadro n°. 11), muestra los indicadores de pobreza indígena en 1994, donde se percibe que la población indígena tiene las más altas tasas de pobreza frente a la población no indígena. En el caso del Perú el 79% de la población indígena está por debajo de la línea de pobreza. Estos datos nos sirven como referencia sobre la pobreza de los pueblos indígenas en la perspectiva de un análisis comparativo con el año 2004, con el propósito de observar las variaciones en la reducción de la pobreza en el decenio 1994-2004.

Los indicadores de tasas de pobreza en el decenio 1994-2004 de los pueblos indígenas, han variado muy poco, aunque a nivel global las tasas de pobreza cambiaron considerablemente durante los años noventa, la proporción de pueblos indígenas que viven en la pobreza no varió mucho en la mayoría de los países. Los pueblos indígenas siguen rezagados a pesar de su mayor poder político (Hall y Patriños, 2005).

¹⁹⁴ Véase, el documento de la CEPAL sobre “Los objetivos del desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas. Año 2005. Santiago de Chile.

Cuadro 11: La pobreza indígena en América Latina 1994
(Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza)

Países	Indígenas	No Indígenas
Bolivia	64.3	48.1
Guatemala	86.6	53.9
México	80.6	17.9
Perú.	79.0	49.7

Fuente: G. Psacharopoulos y H.A. Patriños, "Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico", Estudios socio demográficos en pueblos indígenas, serie E, No.40 (LC/DEM/G.146) Chile (CELADE) 1994.

En 1994 estalló en Chiapas, México, la rebelión zapatista; en Ecuador, varios grupos indígenas se lanzaron cinco veces a las calles, obligando al Gobierno a negociar y provocando finalmente un cambio constitucional; en Bolivia se produjeron manifestaciones similares que culminaron con el derrocamiento del Presidente Sánchez de Lozada en 2003; en Guatemala, patria de Rigoberta Menchú, indígena maya ganadora del Premio Nobel, la guerra civil terminó en 1996 con la firma de los acuerdos de paz, que incluyeron el acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas; en 2001, el Perú eligió su primer presidente de origen indígena, Alejandro Toledo. Sin embargo, la expresión política más alta del movimiento indígena en América Latina, tiene que ver con la asunción al poder del líder indígena Evo Morales el año 2009 en el país andino de Bolivia.

En relación a los logros en materia de reducción de la pobreza (Hall y Patriños, 2005) durante la década de los pueblos indígenas (1994-2004) estos fueron escasos. En cuatro de los cinco países estudiados, desde el primer hasta el último año para el cual se disponen de datos, casi no disminuyó la proporción de los pueblos indígenas en la pobreza. En dos de estos países, las tasas de pobreza de los pueblos no indígenas sí experimentaron una caída (México y Bolivia). Tal patrón sugiere que allí donde se están obteniendo logros en cuanto a reducción de la pobreza, los pueblos indígenas obtienen menores beneficios, lo que se repite en el caso de Guatemala (1989-2000), país donde las tasas de pobreza indígena disminuyeron, pero a un ritmo inferior respecto de aquellas poblaciones no indígenas. En dos de los casos (Ecuador y Perú), durante el período estudiado aumentaron las tasas nacionales de pobreza, aunque tal aumento afectó en menor medida a la población indígena. En conjunto, estos hallazgos indican que los ingresos de los pueblos indígenas se ven menos afectados por las tendencias macroeconómicas, sean éstas positivas o negativas.

La década de 1994-2004, fue decepcionante para los pueblos indígenas, y que aunque a nivel global las tasas de pobreza cambiaron considerablemente durante los años noventa, la proporción de pueblos indígenas que viven en la pobreza no varió mucho en la mayoría de los países. También señalan que “los índices de pobreza entre la población indígena son más altos y disminuyen más lentamente” (Hall y Patriños 2005).

Cuadro 12: La pobreza indígena en América Latina (1994-2004)
(Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza)

	Indígenas		No Indígenas	
	Primer Año	Último Año	Primer Año	Último Año
Bolivia: (1997-2002)	74.6	73.9	57.0	52.5
Ecuador: (1994-2003)	79.8	80.2	50.9	57.9
Guatemala: (1989-2000)	95.0	81.0	68.0	51.0
México: (1992-2002)	90.0	89.7	49.1	46.7
Perú: (1994-2000)	62.3	62.8	40.1	43.0

Fuente: Elaborado en base al estudio de Hall, Guille y Patriños Harry Anthony: Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina. Banco Mundial. 2005.

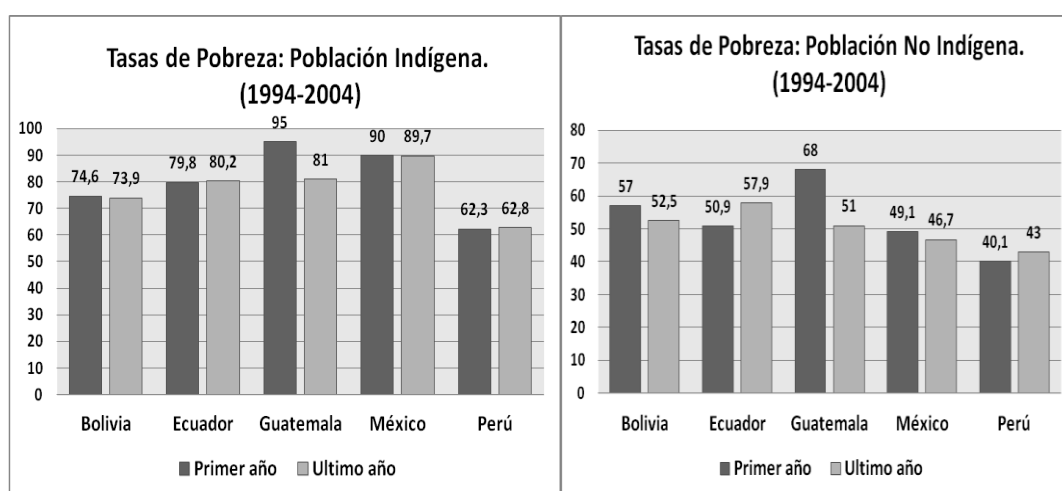
Sin embargo, se pregunta ¿Quiénes son los pueblos indígenas de América Latina? Si bien existe una gran diversidad, comparten ciertas características, como el idioma, la cultura y el apego a la tierra; todas ellas derivadas de un ancestro que se remonta a los habitantes originales de la región en tiempos precolombinos. Se calcula que existen entre 28 millones y 43 millones de indígenas en la región. En los cinco países con mayor población indígena - Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú - esta representa una significativa proporción demográfica (en Bolivia son mayoría). Existen cientos de grupos indígenas: solo en México hay 56 grupos que hablan 62 idiomas.

3.4.2 Una profunda brecha en la población indígena 1994-2004

En el informe del Banco Mundial de 1994, se puso claramente de manifiesto que el bajo capital humano (educación y salud) explicaba las altas tasas de pobreza, vinculadas a la exclusión social mediante la discriminación en el mercado de trabajo y el limitado acceso a los servicios públicos de educación y salud. Las características principales son:

Las Tasas de Pobreza: En los cinco países mencionados, los indicadores de pobreza de la población indígena se han mantenido prácticamente estancados en el último decenio. En Bolivia, Guatemala y México, aunque bajaron las tasas nacionales de pobreza, en el caso de los pueblos indígenas la reducción fue menor o no hubo disminución alguna. En Ecuador y Perú, en cambio, aumentó la tasa de pobreza general, pero se observó poco cambio en el caso de los indígenas. Esto sugiere que los indígenas pueden verse menos afectados por las tendencias macroeconómicas, ya sean positivas o negativas, aunque en el caso de Ecuador cabe deducir que, si bien es reducido el impacto negativo de una crisis en los hogares indígenas, les lleva más tiempo recuperarse. La brecha de pobreza (la diferencia entre el ingreso de los pobres y la línea de pobreza) en los pueblos indígenas también es más profunda, y se contrajo más lentamente durante el decenio si se la compara con la del resto de la población (Ver gráfico n° 5).

Gráfico 5: Tasas de pobreza en población indígena y no indígena 1994-2004



Fuente: Hall y Patriños: Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina 1994-2004. Año 2006. Banco Mundial. (Los indicadores de pobreza corresponden a los siguientes años: Bolivia (1997-2002), Ecuador (1994-2003), Guatemala (1989-2000), México (1992-2002), y Perú (1994-2000)).

Con respecto a la situación de pobreza de los pueblos indígenas (Kempf, 2004) las teorías que han considerado la falta de desarrollo económico como la principal causa de su pobreza, han omitido cuestiones esenciales de la situación de estos grupos. Debido a que el efecto “goteo” depende supuestamente del mercado, y los pueblos indígenas con frecuencia

son excluidos de éste o participan desde una posición desfavorable, resulta poco probable que se beneficien del crecimiento económico general.¹⁹⁵

Reducción de la pobreza: Durante la década internacional de los pueblos indígenas del mundo (1994-2004) fueron escasos los avances relacionados con la reducción de la pobreza de la población indígena. Durante los años para los cuales se dispone de información estadística, en cuatro de los cinco países estudiados no se presentó prácticamente ninguna disminución en el porcentaje de indígenas en situación de pobreza: (Bolivia, 1997-2002; Ecuador, 1994-2003; México, 1992-2002 y Perú, 1994-2000 (Ver cuadro n° 13), aunque en dos de ellos (México y Bolivia) si se observó una reducción en las tasas de pobreza de la población no indígena durante el periodo comprendido entre 1989 y 2000, en Guatemala, las tasas de pobreza indígena descendieron, pero a un ritmo más lento que las de la población no indígena. En Ecuador y Perú, aunque las tasas de pobreza nacionales aumentaron en el periodo considerado, la población indígena se afectó mucho menos en comparación con la no indígena con los incrementos observados.

En síntesis, considerados en su conjunto, estos hallazgos indican que los ingresos de la población indígena resultan menos afectados por las iniciativas de reducción de la pobreza emprendidas y las tendencias macroeconómicas, bien sean estas positivas o negativas. Las tasas de pobreza en los cinco países de América Latina, objeto de estudio, cambiaron muy poco para los pueblos indígenas durante el decenio de (1994-2004) y allí donde la pobreza se redujo, el progreso fue más lento.¹⁹⁶

Cuadro 13: Cambios en las tendencias de la pobreza en América Latina

(Porcentaje de cambio en la tasa de conteo de la pobreza entre el primero y último año de sondeo)

	No Indígena	Indígena
Bolivia: (1997-2002)	-8	Cambios de menos de 0,1
Ecuador: (1994-2003)	+14	Cambios de menos de 0,1
Guatemala: (1989-2000)	-25	-15
México: (1992-2002)	-5	Cambios de menos de 0,1
Perú: (1994-2000)	+3	Cambios de menos de 0,1

Fuente: Hall y Patriños: Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina. 1994-2004. Página 244. Banco Mundial. Año 2006.

¹⁹⁵ Véase la Tesis Doctoral de KEMPF, Isabell: Desarrollo Humano Versus Empoderamiento: ¿Puede el enfoque de desarrollo humano explicar adecuadamente la pobreza de los pueblos indígenas? El caso de los Maasai en Kajlado Kenia. UCM, Pág. 28. Madrid, año 2004.

¹⁹⁶ PSACHAROPOULOS, George y PATRIÑOS, Harry: (compiladores), Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis. Washington, Banco Mundial. 1994.

Probabilidad de ser pobre si se es indígena: Controlando factores que se sabe están estrechamente asociados a la pobreza, como la edad, la educación, la situación de empleo y la región en la que se reside en un determinado país, la identidad indígena continúa siendo un factor estadísticamente significativo que incide a que una persona sea pobre. Entre 1994 y 2004, en los cinco países que comprende el estudio, la identidad indígena aumento la probabilidad de ser pobre entre 11% y 30%, según el país. Estos resultados son muy semejantes a los encontrados en 1994, lo cual señala que son muy pocos los cambios ocurridos a lo largo del decenio. La interrogante que surge para efectos de diseño de políticas públicas es el siguiente: ¿Que origina esta fuerte asociación entre identidad indígena y pobreza? ¿Es la discriminación?, ¿Acaso la calidad de la educación?

El estudio del Banco Mundial 2005, sostiene que ser indígena aumenta las probabilidades de que un individuo sea pobre, relación aproximadamente idéntica a comienzo y a fines del decenio (1994-2004). Reconociendo los factores básicos que están sólidamente asociados con la pobreza, tales como la edad, la educación, la situación laboral y la región dentro de un país, ser de origen indígena aún aumenta de manera significativa las probabilidades que un individuo tiene de ser pobre (Cuadro n° 14). En los cinco países incluidos en este informe, ser indígena aumenta estas probabilidades entre 11% y 30%, según el país. Estos resultados son muy similares a los obtenidos en 1994, lo que sugiere que esta relación ha permanecido bastante estable durante el decenio. La pregunta es ¿qué es lo que sigue motivando esta fuerte correlación entre ser indígena y ser pobre?

Cuadro 14: Probabilidad de ser pobre si es indígena en América Latina 1994-2004
(Incremento del porcentaje)

Países de América Latina	A comienzos de la década de 1990	Ultimo año disponible 2004
Bolivia	16	13
Ecuador	-	16
Guatemala	11	14
México	25	30
Perú	-	11

Nota: Los resultados corresponden a una regresión logit que cálculo el incremento en la probabilidad de que una persona sea pobre como consecuencia de su identidad indígena, controlando otros factores tales como edad, composición del hogar, región, situación de empleo y nivel educativo. Estos cálculos no se realizaron en los casos de Ecuador y Perú para 1994.

3.4.3 El acceso a los servicios sociales de la población indígena

La EDUCACIÓN indígena es uno de los principales factores para salir de la pobreza, pero los indígenas siguen recibiendo menos años de educación que la población no indígena (6 y 10 años respectivamente en Bolivia, y 3 y 6 años en Guatemala). En los años noventa se contrajo la brecha de escolaridad en todos los países, siguiendo las tendencias de los decenios anteriores, pero el incremento promedio de los ingresos por cada año adicional de escolaridad es ligeramente menor en los indígenas que en el resto de la población (6% y 9%, respectivamente, en Bolivia). Además, la brecha se amplía en los niveles superiores de educación, lo que puede deberse a la calidad de la educación que reciben los indígenas. Las recientes pruebas normalizadas de la región revelan que los estudiantes de origen indígena obtienen calificaciones más bajas (7% a 27% menores) en lectura y matemáticas.

En los cinco países, el tamaño de la brecha para el promedio de la escolaridad de los indígenas y los no indígenas de 15 y más años de edad es muy grande y oscila entre 2,3 años en Perú y 3,7 años en Ecuador. Al final de la década, Guatemala registraba los niveles absolutos más bajos de educación indígena, con un promedio de solo 2,5 años de escolaridad, mientras que Perú presentaba los más elevados, 6,4 años (cuadro n° 15). En todos los países de estudio, a lo largo de los años noventa, esta brecha disminuyó manteniendo el patrón observado en las décadas anteriores. En el Perú, por ejemplo, la diferencia entre los niveles educativos de los indígenas y los no indígenas se ha reducido a 2,3 años, entonces cabe preguntarse: ¿por qué razón, si la brecha educativa se está cerrando, no lo hace asimismo la brecha de pobreza?

Cuadro 15: Promedio de escolaridad en América Latina

(En personas de 15 y más años)

Países de América Latina	No Indígenas	Indígenas	Brecha
Bolivia: (2002)	9,6	5,9	3,7
Ecuador: (1998)	6,9	4,3	2,6
Guatemala: (2000)	5,7	2,5	3,2
México: (2002)	7,9	4,6	3,3
Perú: (2001)	8,7	6,4	2,3

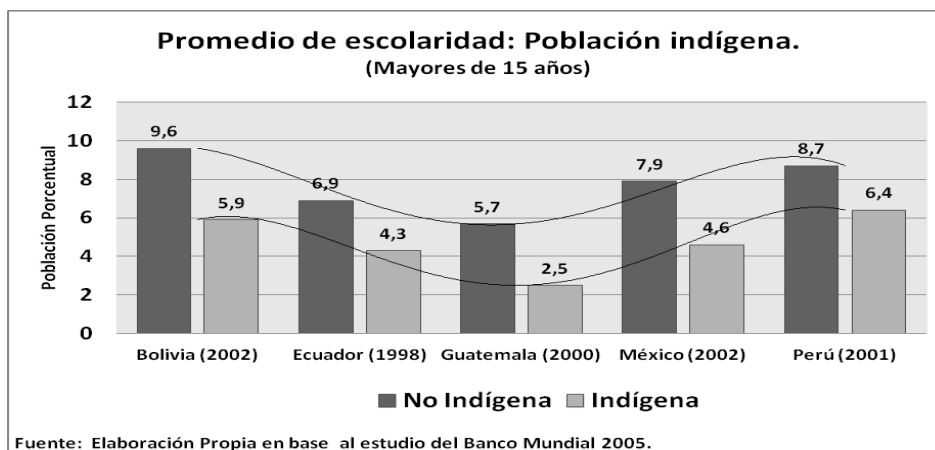
Fuente: Hall y Patriños: Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina 1994-2004. Página 247. Banco Mundial. Año 2006.

En este sentido la población indígena (Hall y Patriños, 2005) sigue contando con menos años de educación, pero la brecha se está acortando. Existe una brecha considerable entre el nivel de educación promedio de la población indígena y aquel de la no indígena (mayores de 15 años) en los cinco países estudiados. La brecha varía de 2,3 años de escolaridad (Perú) a 3,7 años (Bolivia). Guatemala registra los niveles absolutos más bajos de educación indígena, con un promedio que apenas alcanza los 2,5 años de escolaridad al término del decenio; Perú, en cambio, registra los niveles mayores, que ascienden a 6,4 años. En todos los países la brecha de escolaridad siguió disminuyendo a lo largo del decenio de 1990, siguiendo el curso de tendencias establecidas durante el decenio anterior.

En México, por ejemplo, la diferencia entre los niveles de educación indígena y no indígena ha caído en dos tercios durante los últimos 30 años. ¿Por qué, si se está estrechando la brecha de educación, no ocurre lo mismo con la brecha de pobreza? ¿Por qué estas ganancias educacionales no se han traducido en un avance más rápido en la reducción de la pobreza que padecen los pueblos indígenas? Parte de la explicación está en relación con las menores ganancias de las que gozan los pueblos indígenas.

La educación intercultural *BILINGÜE* se ha expandido pero no es universal entre los niños indígenas. Además, sigue siendo de mala calidad y cuenta con maestros mal calificados. En 1980, menos de la mitad de los países de América Latina contaba con programas bilingües para estudiantes indígenas; en 2004, sólo unos pocos aún carecían de tales iniciativas. Si bien la mayoría de los países ha puesto en marcha estos programas, muchos tienen una cobertura limitada y algunos son de calidad deficiente.

Grafico 6: Promedio de escolaridad en la población indígena



El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas, señaló en su informe a la Comisión de Derechos Humanos (2005), cuyo tema central fue “los pueblos indígenas y la educación” que: *el derecho a la educación se revela clave para millones de indígenas en todo el mundo, no sólo como un medio para salir de la exclusión y la discriminación que han sufrido históricamente, sino también para el disfrute, mantenimiento y respeto de sus culturas, idiomas, tradiciones y conocimientos.*¹⁹⁷

La educación intercultural bilingüe (CEPAL, 2003) partiendo de la realidad de cada pueblo indígena y de sus conocimientos, se articula con los conocimientos no indígenas en función de las necesidades que ellos mismos han definido, en consonancia con sus sistemas socioculturales y con las relaciones que mantienen con entidades sociales más amplias.¹⁹⁸ En consecuencia, no se limita a garantizar la recuperación, sostenimiento y desarrollo de las lenguas, que implican, en gran medida, las formas de “*ver y hablar el mundo*” sino que incorpora el enfoque intercultural a la propuesta educativa: promueve la recuperación de los conocimientos, las técnicas y los valores de cada pueblo, usando las formas tradicionales de socialización de los niños y niñas indígenas, e incorpora los aportes de la ciencia y la cultura occidentales, para que puedan desenvolverse en sus contextos nacionales en condiciones de igualdad y respeto. Para ello la educación intercultural bilingüe debe ser reconocida en los sistemas educativos nacionales.

Las altas tasas de *trabajo infantil*, también podrían estar limitando los resultados en materia de aprendizaje entre los niños indígenas. En los cinco países, los niños indígenas siguen trabajando en una proporción mucho mayor que los niños no indígenas, pese a incrementos en la totalidad de los años de escolaridad. Lo anterior significa que no sólo hay más niños indígenas que trabajan y no asisten a la escuela, sino que la probabilidad de que combinen el trabajo con la escuela también es significativamente mayor entre ellos. Los datos específicos por país explican que las tendencias en las tasas de trabajo infantil son sumamente distintas: en Guatemala, por ejemplo, la proporción de niños no indígenas que trabajan se redujo de manera constante durante el decenio, mientras la proporción de niños indígenas laboralmente activos apenas experimentó cambios (CEPAL, 2003).

En relación a la SALUD en la población indígena, en especial en las mujeres y los niños, se observa que continúan teniendo un menor acceso a los servicios básicos de salud,

¹⁹⁷ STAVENHAGEN, Rodolfo: Informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los indígenas. Informe anual, 2005.

¹⁹⁸ El estudio llevado a cabo con población indígena en la región sur del Perú, por HERNANDEZ Isabel y CALCAGNO Silvia (CEPAL) sobre la Estrategia y Propuesta de Desarrollo Indígena, muestra los resultados en la salud y la educación indígena. Véase, el Capítulo III. BI-ALFA. Perú, Páginas 47-70, Chile, 2003.

por lo cual persisten grandes diferencias en los indicadores de salud de los indígenas frente a los no indígenas. Los indicadores de salud contemplados, que cubren desde la mortalidad materna hasta los partos institucionalizados pasando por las coberturas en vacunación, son sistemáticamente peores en la población indígena. Se resalta que esta situación es la que hace que la baja cobertura en el aseguramiento en salud sea un problema permanente, en especial para la población indígena. En los cinco países de estudio la cobertura en salud es baja y no alcanza a beneficiar ni a un 50% de la población (cuadro n° 16). Por ejemplo, en Bolivia, México y Guatemala la cobertura de las familias indígenas se encuentra sustancialmente rezagada frente al resto de la población, por tal razón el comportamiento de todos los indicadores de salud básica de la población indígena muestran resultados más deficientes que el resto de la población.

Cuadro 16: Porcentaje de población con aseguramiento en salud en América Latina

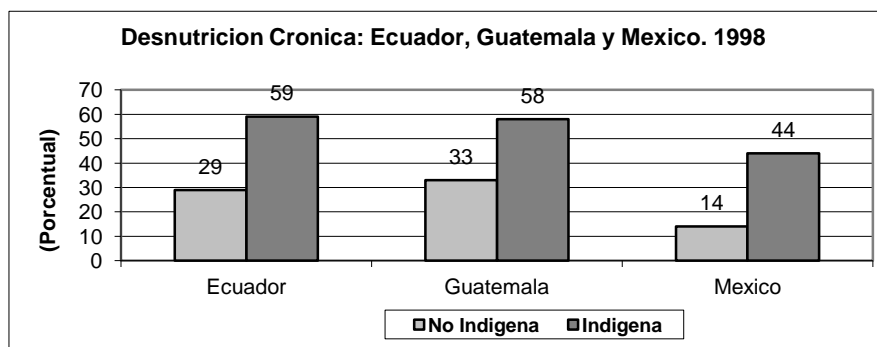
(Según información más reciente sobre el último año disponible)

Países de América Latina	No Indígenas	Indígenas
Bolivia: (2002)	19	12
Ecuador: (1998)	12	12
Guatemala: (2000)	18	5
México: (2002)	43	17
Perú: (2001)	47	41

Fuente: Hall y Patriños: Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina, 1994-2004. Página 252. Banco Mundial. Año 2006.

En este sentido, uno de los problemas más preocupantes es la *desnutrición infantil* en la población indígena, los niños de este grupo poblacional presentan tasas sumamente elevadas de desnutrición y esto puede ser una causa importante de los *bajos logros en educación*. Este problema se presenta a mayor escala incluso en países con ingresos altos, como es el caso de México, donde la desnutrición global es baja, lo que indica una falencia importante en la atención a esta necesidad básica de supervivencia. El (grafico n°7) muestra la incidencia de la desnutrición crónica en niños como consecuencia de la malnutrición.

Grafico 7: La desnutrición crónica en Ecuador, Guatemala y México 1998
(Incidencia de la desnutrición en niños)



Fuente: Hall y Patriños: Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina 1994-2004 Pág. 252. Banco Mundial. Año 2006.

El Banco Mundial 2005, señala que las iniciativas para la salud indígena están dispersas pero van en aumento. Los programas de salud adaptados a las poblaciones indígenas siguen siendo poco comunes y la mayoría ha sido puesta en marcha entre los últimos 10 y 20 años. Existen muy pocas políticas de protección social diferenciada y específicamente diseñadas para los pueblos indígenas. Sin embargo, en varios países, se registran importantes innovaciones en las políticas de protección social destinadas a la población pobre en general. Este tipo de programas, que entregan recursos en efectivo directamente a las familias pobres a cambio de mantener a los niños en la escuela y recibir atención básica de salud, muestra resultados positivos tanto en términos de focalización como de resultados.

La tasa de *mortalidad infantil* en la infancia indígena es un indicador fundamental para conocer las condiciones de vida y salud de un país, nación o pueblo. Sus tendencias en el tiempo permiten examinar los cambios que se van produciendo a medida que las personas, y comunidades pueden acceder a una situación de bienestar colectivo en un contexto de equidad. Generalmente los indicadores de educación tienen una relación muy estrecha con los logros en salud, esto se observa claramente en las tasas de mortalidad infantil que son superiores en la población indígena que en la población no indígena. En todos los países, existe una brecha significativa, en México va de 43.0 a 26.5 defunciones por cada mil nacidos vivos, respectivamente y, aunque no es tan pronunciada como Bolivia, Ecuador y Perú, pone en evidencia la desigualdad entre ambas poblaciones. En el Ecuador la tasa de mortalidad infantil en la población indígena es de 67.6 y en la población

no indígena es 29.9, en el Perú es del 49.2 frente a un 18.5, en Bolivia la tasa es 73.9 y la no indígena es 53.1. Guatemala presenta una tasa 64.0 y un 41.0 para la no indígena.¹⁹⁹

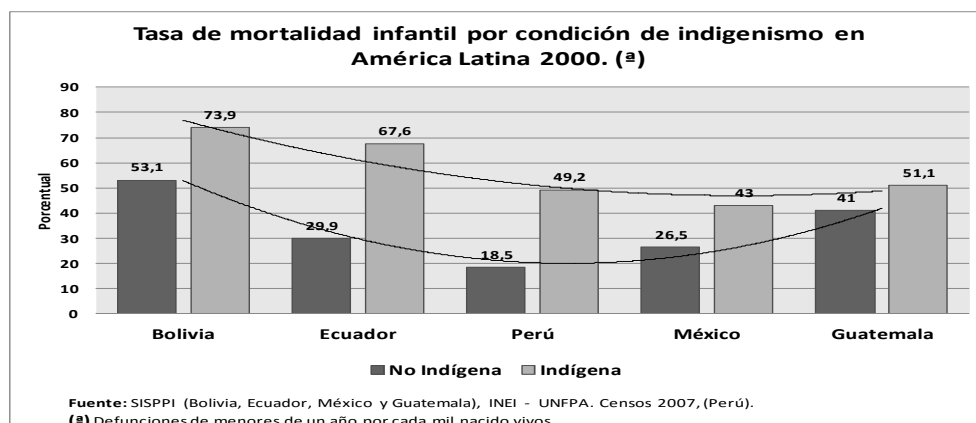
En todo el mundo, y sin distinción de condición étnica, económica o de género, la mortalidad infantil y en la niñez es la expresión de una brecha en la implementación del derecho humano a la vida, puesto que, desde el punto de vista epidemiológico, la gran mayoría de esas muertes son prevenibles con condiciones de vida favorables y un sistema de salud adecuado a las realidades de las comunidades. En efecto, entre las enfermedades que más contribuyen a la mortalidad infantil se cuentan las infecciones respiratorias agudas, las enfermedades diarreicas, el paludismo, el sarampión y la malnutrición, todas ellas posibles de enfrentar con intervenciones seguras y eficaces (Claeson y Walkman, 2000).

Diversos estudios muestran que las inequidades en la mortalidad infantil se concentran de forma más clara en determinados grupos. Así, por ejemplo, se evidencia la persistencia de altas tasas de mortalidad infantil, así como brechas sistemáticas entre menores de los pueblos indígenas y afro descendientes de América Latina en relación a menores del resto de la población (CEPAL, 2006 y 2007). En América Latina, la mortalidad infantil de los niños indígenas es un 60% mayor que la de no indígenas (48 por mil nacidos vivos frente a 30 por mil, respectivamente). Si consideramos la probabilidad de morir antes de los cinco años de vida, la brecha es aún mayor, con una sobre mortalidad del 70% (Del Popolo y Oyarce, 2005). Estudios específicos han documentado que los menores de los pueblos Campa, Ashaninka y Machiguenga del Perú, Wayu de Venezuela, Tzotzil de México y Xavante en Brasil tienen más riesgo de morir antes de cumplir un año que los no indígenas (Montenegro y Stephens, 2006). El panorama regional es heterogéneo en términos de la intensidad de la mortalidad. En un extremo se ubican Paraguay y el Estado de Bolivia con las más altas probabilidades de morir en la infancia; y en el otro extremo se encuentran Chile y Costa Rica con las menores tasas.²⁰⁰

¹⁹⁹ Véase, PNUD: “Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México: El reto de la desigualdad de oportunidades” - CDI; Comisión Nacional, Pág. 30, Octubre 2010, México.

²⁰⁰ Véase CEPAL: “Mortalidad Infantil y en la niñez de Pueblos Indígenas y Afro descendientes de América Latina”. Pág. 13, Organización Mundial de la Salud OMS. Octubre 2010, Chile.

Grafico 8: Tasa de mortalidad infantil en población indígena 2000



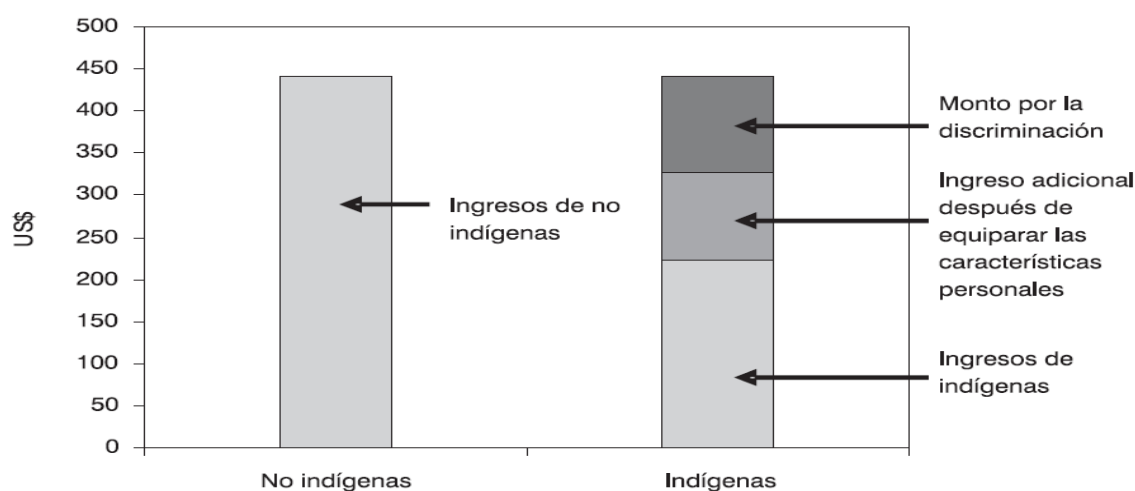
Sobre el TRABAJO en la población indígena, diversos estudios atestiguan que los pueblos indígenas padecen significativas desventajas en el mercado laboral en toda la región. A fines del año 2004, la parte “no explicada” de la diferencia de ingresos entre indígenas y no indígenas representaba de un cuarto a poco más de la mitad del diferencial total, con un promedio de alrededor del 42%. Mientras que casi la mitad del diferencial de ingresos puede deberse a mejoras en el capital humano (educación, destrezas y habilidades que los indígenas aportan al mercado de trabajo), la otra mitad puede deberse a la discriminación laboral u otros factores sobre los cuales los indígenas tienen poco control.

En toda América Latina, los indígenas ganan menos que las personas no indígenas y la proporción de la inequidad en materia de ingresos entre personas indígenas y no indígenas atribuibles a la discriminación en el mercado laboral que es alta. En relación a las características del empleo e ingresos pone igualmente de manifiesto importantes diferencias entre población indígena y población no indígena: En el caso del país de Bolivia un mayor porcentaje de indígenas participa en la fuerza laboral (57,9% de los indígenas bilingües y 45,3% de los monolingües, frente al 41,2% de los no indígenas), sin embargo, los ingresos de los trabajadores indígenas distan mucho de los ingresos de los no indígenas (189,4 bolivianos por mes los indígenas monolingües; 305,5 bolivianos los bilingües y 479,3 los no indígenas). Por último, existe una fuerte correlación entre el origen indígena y el empleo en el sector informal, ya que la población indígena, con menor grado de educación y formación, compone una parte bastante importante del sector informal.²⁰¹ El

²⁰¹ Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 12, del IUDC-UCM. Laura GONZALES: “La cuestión indígena y las desigualdades de género en Bolivia: La lucha continua”. Hace un análisis del empleo e ingresos de la población indígena en Bolivia. Año 2003, Pág. 98. Madrid.

BID calculó que hasta una “cuarta parte de la diferencia en los niveles de ingreso” se puede atribuir al sólo hecho de pertenecer a un grupo étnico indígena.

Grafico 9: Diferencias de ingresos entre población indígena y no indígena 2001
(En dólares Americanos)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, INEI. Lima-Peru.2001 (Hall y Patriños: 2005 Pág. 235).

La discriminación racial constituye otro factor no económico que explica la ausencia de beneficios económicos para los indígenas. Un gran porcentaje (Patriños y Psacharopoulos, 1994) de las diferencias de ingresos laborales entre la población indígena y no indígena en varios países de América Latina “carece” de explicación. Es decir, no se debe a factores que afectan a la productividad como más educación o mayor experiencia laboral. Esta diferencia salarial debida a la discriminación racial puede alcanzar cotas altas de hasta el 50% como en Perú y del 52% en Guatemala.²⁰²

3.4.4 Las perspectivas de reducir la pobreza indígena

En el decenio pasado se produjeron significativos cambios políticos y normativos que podrían influir en la pobreza y el desarrollo humano de los indígenas, y que van desde mandatos constitucionales y una mayor representación política hasta un mayor gasto social y la propagación de programas diferenciados, como los de educación bilingüe. Si bien se ha producido una importante mejora en materia de desarrollo humano, sobre todo en educación, estos cambios no han logrado reducir la pobreza de los indígenas debido a la

²⁰² Ver: Patriños y Psacharopoulos (1994), pág. 233.

baja calidad de la educación, las deficiencias en la salud infantil y las limitadas oportunidades para insertarse en el mercado de trabajo. Y aunque su representación política se ha incrementado en los últimos decenios, los grupos indígenas atribuyen su pobreza fundamentalmente a la falta de apoyo, acceso a los servicios básicos y voz en el Gobierno.

En esta situación, ¿qué políticas deberán aplicarse en el futuro? Los resultados sugieren que tendrán que ser lo suficientemente amplias para abarcar aspectos como la *tenencia de la tierra, la legislación laboral y el acceso al crédito*. Desde el punto de vista del desarrollo humano, el estudio del Banco Mundial (2005) recomienda mejorar la educación, la salud y los servicios sociales dirigidos a la población indígena, en forma explícita dirigidos en las siguientes acciones:

PRIMERO: “más y mejor educación para la población indígena”, en este aspecto se necesitan programas funcionales de educación bilingüe: escuelas en las que los docentes hablen el mismo idioma que los alumnos y enseñen en un entorno bilingüe, y en las que los padres y la comunidad participen en el diseño de los programas y del material didáctico. Unos programas bien concebidos y ejecutados, y rigurosamente evaluados, pueden proporcionar resultados alentadores. En Guatemala, los niños indígenas que asisten a escuelas bilingües suelen registrar mayores tasas de asistencia y menores tasas de repetición y deserción escolar. La educación bilingüe, a pesar de ser más costosa por la necesidad de capacitar a los maestros y por el material didáctico, puede generar ahorros al reducir la repetición y, con ello, reducir el costo unitario y elevar el número de plazas disponibles.

Las autoridades también deberán redoblar esfuerzos para asegurar la escolarización de todos los niños mediante incentivos tales como transferencias en efectivo. Por ejemplo el programa mexicano Oportunidades, principal política orientada a combatir la pobreza en México, que comprende a los sectores de la Educación, Salud y Alimentación (1997). El impacto de este programa social en el periodo de 1997-99 se tradujo en un mayor nivel de aprovechamiento escolar de los indígenas y en menores diferencias en las destrezas adquiridas con respecto a la población no indígena.

SEGUNDO: “mejor salud”, es preciso centrarse en los altos y persistentes niveles de desnutrición y en las consiguientes tasas de *mortalidad infantil*, la vulnerabilidad a las enfermedades y los magros resultados escolares. Deberá promoverse la igualdad de oportunidades para los indígenas mediante programas de salud materno-infantil y planificación familiar. En ciertos casos será necesario que los sistemas sanitarios nacionales incluyan procedimientos medicinales autóctonos que hayan demostrado eficacia. Ecuador, por ejemplo, está ofreciendo a título experimental de medicina moderna y la tradicional.

TERCERO: “mejor prestación de servicios sociales”, el avance en los años noventa de ciertos índices del capital humano de los pueblos indígenas, como la cantidad de servicios de educación y salud, puede no haber tenido un impacto significativo en los ingresos debido a la falta de representación en la prestación de los servicios. Habría que estudiar estrategias para fortalecer la influencia de los beneficiarios en los proveedores de servicios, como dotar a los padres de mayor poder a nivel escolar o a los pacientes a nivel sanitario. Al centrar la provisión de servicios en los beneficiarios, estos podrían vigilar a quienes los prestan y tener más voz en la formulación de políticas. México ya ha puesto en práctica esta idea: el programa de educación compensatoria confiere a los indígenas un pequeño pero importante papel en la gestión escolar y ha demostrado su eficacia en diferentes evaluaciones (Shapiro y Moreno, 2004).

En el libro “Fire on the Andes”, publicado en 1934, el periodista *Carleton Beals* escribió: “El cordón umbilical sin cortar del futuro de América del Sur es su *dualidad*, que sigue siendo el secreto de la agitación política y la frustración nacional. Mientras no se reconcilie esa dualidad, (la región) no conocerá una paz duradera y no logrará una verdadera afirmación de su vida nacional”. El hecho de que 70 años después siga siendo necesario redactar un informe sobre esa misma dualidad indica la profundidad de las desigualdades y la magnitud de la tarea pendiente”.²⁰³

REFLEXIONES: Los indígenas del Ecuador “opinan” sobre las políticas gubernamentales

El informe del Banco Mundial Voces de los pobres en una evaluación participativa de la pobreza que se lleva a cabo en 50 países. En la evaluación realizada en el Ecuador se entrevistó a varios indígenas. Aunque las respuestas se centraron en la falta de ingresos, la deficiente calidad de la educación y la salud y otros indicadores tradicionales de la pobreza. Varios de los entrevistados mencionaron los escasos esfuerzos del Gobierno por atender sus necesidades o la falta de voz en los asuntos del Gobierno.

- “En el campo sufrimos porque no hemos recibido ninguna ayuda de los diferentes gobiernos. No recibimos nada. Ellos no quieren ayudarnos”. (Testimonio de una integrante de la comunidad indígena de la Amazonia ecuatoriana).

²⁰³ Véase, HALL, Gillette y PATRIÑOS, Harry: Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America. World Bank Policy Research Working Paper 3334 (Washington). Año 2005.

- “La plata no les llega a los pobres... porque el Gobierno no define ninguna política; cada vez que hay un gobierno nuevo, cambia la política... Cada Gobierno tiene un plan de trabajo diferente para engañar al pueblo” (Comentario de un indígena de la sierra).
- “El gobierno realmente no es el que gobierna; los que gobiernan son los ricos...A los campesinos no se les oye ni se les valoran La prensa no informa sobre nuestros derechos colectivos... Nunca se nos habla de comunidades que hagan planes... Muchos de nosotros no sabemos nada de derechos públicos”. (opinión indígena ecuatoriano).
- “Antes había instituciones que nos ayudaban con proyectos, pero malversaban los fondos. Cuando protestamos contra lo que habían hecho, decían que iban a crear otra organización. También nos enteramos de las malas prácticas del Estado. Les están aprendiendo a Dahik y a Verdura (ministros de Estado acusados de desfalcos). (Comentario de una indígena de la sierra ecuatoriana).²⁰⁴

3.5 CARACTERISTICAS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DEL PERU

La cultura inca, se desarrolló hasta el siglo XIV, los incas conquistaron en los andes un imperio considerable, cuyo centro se encontraba en la ciudad del Cuzco y que se extendía desde el sur de Colombia hasta el norte del actual Chile. En el Tahuantinsuyo (las “cuatro direcciones” nombre del imperio inca) se hablaba runa-sini, que era el idioma quechua. Los incas victoriosos impusieron a los pueblos conquistados su religión, dominada por el dios sol, Inti. El inca, Hijo del Sol, reinaba como amo absoluto: *Ningún pájaro vuela ni se mueve ninguna hoja si yo no lo quiero*.²⁰⁵ El imperio inca, tenía tres principios fundamentales: *Ama Sua* (No seas ladrón); *Ama Llulla* (No seas mentiroso) y *Ama Quella* (No seas ocioso). La nación inca fue gobernada bajo un régimen autocrático.

3.5.1 Aspectos históricos de la Cultura Inca

En relación a la Conquista del Imperio de los Incas (1532), la historiadora (Martín, 1988) en su libro: “El Encuentro de Dos Mundos: Los Incas de Vilcabamba 1999”, dice, que:

²⁰⁴ Flores, 1999, citado en el estudio del Banco Mundial del 2005.

²⁰⁵ Véase la Enciclopedia de la Historia de la Humanidad: 1997, *Op. cit.*, pág. 90.

“Como es lógico de pensar, había una total ignorancia por parte de los Incas sobre las costumbres del mundo europeo, en el momento de realizarse el encuentro, surgieron los desconciertos, cuando los habitantes de las Indias vieron a los españoles, se asombraban al observar como leían en los libros, decían que ellos hablaban con unas sabanas blancas. Hubo otros impactos: la presentación de la Biblia y la Cruz para convertir al Inca Atahualpa en la fe y el cristianismo; aquello y otras sorpresas, como las animalias (caballos) con pies de plata, alusivo a las herraduras, los arcabuces que desprendían rayos, los cascos, las vestimentas de los guerreros a la antigua usanza, incluido un poco el aplicar la imaginación para engañar, hace por parte de los españoles a los moradores de esa tierra y darles el título de dioses (Viracochas); con esta tarjeta de visita, se complementa la falta de leyes, la avaricia, la ambición por el oro y las comisiones de conquista amparadas en el Quinto Real. Así, al parecer, empezó la historia de la conquista española en el Nuevo Mundo, hechos que han quedado escritos en sus variadas crónicas”.

Una de las grandes sorpresas del descubrimiento y conquista de América, la proporción la rápida toma del Tahuantinsuyo, el gran imperio de los incas, por tan solo un reducido grupo de hombres extranjeros, dado que el Estado Inca poseía un evolucionado e importante orden social, basado en la existencia de un poderosísimo ejército, férreamente disciplinado, en base de una sociedad jerarquizada y programada para efectuar constantes campañas bélicas expansivas-represivas, tanto sobre cercanos como alejados pueblos o etnias. Su dominio llegó a ser el más extenso de todo el continente; Abarcaba más de cuatro mil kilómetros y comprendía un área geográfica muy amplia: desde el sur de Colombia hasta el norte de Chile, pasando por las actuales repúblicas de Perú, Bolivia, Ecuador y parte de Chile y Argentina. Aproximadamente, doce millones de personas estaban sojuzgados por el Gobierno, y contribuían a su mantenimiento. Tal organización es solo comparable, en los pueblos de la antigüedad, al Imperio Romano.²⁰⁶

Constituye un primer hecho histórico la llegada de Cristóbal Colón el 12 de octubre de 1492 a lejanas y desconocidas tierras, situadas en un océano diferente ignorado hasta entonces. La noticia sorprendió y llenó de curiosidad a los europeos de los últimos años del siglo XV y a los del XVI. En la sociedad española del siglo XVI, reinaba desde (1517) Carlos de Habsburgo. En este contexto, un 15 de Noviembre de 1532, Francisco Pizarro entra en el corazón del Imperio Incaico, en la ciudad andina de Cajamarca, donde se hallaba el Inca, a partir de ese momento cambia la historia, se produce el encuentro de dos mundos,

²⁰⁶ MARTÍN RUBIO; María: “En el encuentro de dos mundos: Los incas de Vilcabamba”. En conmemoración del V centenario del descubrimiento de América. Editorial ATLAS. Madrid 1988. Pág. 2-5.

la cultura India y la Española, episodios históricos que cambiaron y alteraron para siempre el destino de los pueblos Amerindios.

La identificación de los primeros españoles llegados al Perú como la personificación del dios Viracocha, constituye uno de los puntos altamente curiosos de la conquista. Indudablemente, la caída del Imperio Inca, se debió primariamente a los graves problemas internos, que existían en el orden político-social, los cuales incidieron muy decisivamente. El pueblo inca, convergió con su propia problemática dinástica, que había degenerado en una cruenta guerra civil, acaudillada por los dos líderes: Huáscar (Cusco) y Atahualpa (Quito) hijos de Huayna Cápac.²⁰⁷

En relación a estos hechos históricos (Galeano, 1970), había de todo entre los indígenas de América del Sur: astrónomos y caníbales, ingenieros y salvajes de la edad de piedra. Pero ninguna de las culturas nativas conocía el hierro ni el arado, ni el vidrio ni la pólvora, ni empleaba la rueda. La civilización que se abatió sobre estas tierras desde el otro lado del mar vivía la explosión creadora del Renacimiento: América aparecía como una invención más, incorporada junto con la pólvora, la imprenta, el papel y la brújula al bullente nacimiento de la edad moderna. El *desnivel de desarrollo* de ambos mundos explica en gran medida la relativa facilidad con que sucumbieron las civilizaciones nativas.

Sobre el impacto de la colonización, puede decirse que los conquistadores, tras vencer la resistencia indígena en la ciudad imperial del Cuzco, procedieron a otro acto definitorio de la colonización hispana: el reparto de tierras entre los conquistadores y la promulgación de las ordenanzas sobre el buen trato debido a los indios: Ambos hechos eran fundamentales. Por un lado, había que contentar a los participantes de la conquista y ya colonos, y, por otro preservar a los indios de los abusos por parte de los españoles. Con el proceso de colonización, los indios son despojados de sus tierras y de su cultura, para evitar los abusos y la condición esclava de los nativos se dictaron leyes de protección, pero el indio fue considerado solamente como mano de obra al servicio de los nuevos colonos, estos hechos explican una de las causas estructurales de su situación de pobreza.²⁰⁸

Es muy posible que las civilizaciones Maya e Inca, incluso antes de la llegada de los españoles, estuvieran ya en fase de aislamiento y repliegue, por causa de un notable bloqueo técnico resultante del desequilibrio entre recursos y población, pero lo cierto es que la colonización europea alteró para siempre el devenir histórico del subcontinente

²⁰⁷ MARTIN RUBIO, María: 1988, *Op. cit.*, pág. 29.

²⁰⁸ MARTIN RUBIO, María: 1988, *Op. cit.*, pág. 37.

americano.²⁰⁹ El impacto colonial en América no solo alteró el grado de autosuficiencia alimentaria de sus sociedades, al desviarse productos para la exportación a las potencias coloniales, sino que además provocó la apropiación de tierras por los colonos procedentes de la metrópoli. Imposición externa de una economía de exportación e inserción forzosa en la economía mundial mediante la especialización en productos primarios, fueron algunos de los efectos del impacto colonial en América.²¹⁰

El Virreinato señala el comienzo del difícil y complejo proceso de formación de una nueva economía. En este periodo, España se esforzó por dar una organización política y económica a su inmensa colonia. Los colonos empezaron a cultivar el suelo y a explotar las minas de oro y plata. Sobre las ruinas y los residuos de una economía socialista, echaron las bases de una economía feudal.²¹¹ La minería fue la actividad fundamental del régimen económico implantado por España en el territorio de los incas, donde prosperó antes una sociedad genuina y típicamente agraria.

En la época de la república (emancipación) en el Perú, era un asunto por resolver el problema de la tierra, en este sentido la cuestión indígena se planteaba en el régimen de la propiedad de la tierra. Cualquier intento de resolverla con medidas de administración o policía, con métodos de enseñanza o con obras de vialidad, constituía un trabajo superficial o adjetivo, mientras subsistía la feudalidad. El nuevo planteamiento sostenía, que el problema indígena es el problema de la tierra. Las tesis de que el problema del indio es de carácter étnico, moral, o religioso, fueron cuestionados por (Mariátegui, 1932) quien sustentó que el problema fundamental del indio es la tenencia de la *propiedad de la tierra*, en una economía de carácter feudal.²¹²

El estudio de (José A. Encinas, 1918) dice: “Sostener la condición económica del indio - es el mejor modo de elevar su condición social. Su fuerza económica se encuentra en la tierra, allí se encuentra toda su actividad. Retirarlo de la tierra es variar, profunda y peligrosamente, ancestrales tendencias de la raza. No hay como el trabajo de la tierra para mejorar sus condiciones económicas. En ninguna otra parte, ni en ninguna otra forma puede encontrar mayor fuente de riqueza como en la tierra”.

²⁰⁹ OLIVA MARTINEZ, Daniel: “La cooperación Internacional con los Pueblos indígenas”: Desarrollo y derechos humanos. CIDEAL. Madrid 2005. Pág. 67.

²¹⁰ BERZOSA Carlos, BUSTELO Pablo, IGLESIA Jesús: “Estructura Económica Mundial”. Editorial Síntesis. 2da. Edición Madrid. 2001. Página 201.

²¹¹ Véase la obra de MARIATEGUI, José Carlos: “7 Ensayos de la interpretación de la realidad peruana”. Empresa Editora el Comercio S.A. Lima 1 Perú. 2005. Páginas 38, 39, 40, 41 y 42.

²¹² VALCARCEL, Luis: “*Tempestad en los Andes*”. Año 1965. Lima-Peru.

En relación al problema de la tierra y el indio (Mariátegui, 1927) sostenía que el régimen de propiedad de la tierra determina el régimen político y administrativo de toda la nación. La raza indígena es una raza de agricultores. El pueblo incaico era un pueblo de campesinos, dedicados a la agricultura y el pastoreo. Las industrias, las artes, tenían un carácter doméstico y rural. En tiempos de los Incas era cierto el principio de que *la vida viene de la tierra*. Los trabajos públicos, las obras colectivas más importantes, tuvieron un objeto militar, religioso o agrícola. La civilización inca se caracterizaba, en sus rasgos dominantes, como una civilización agraria. Las características de la economía incaica, eran: “propiedad colectiva de la tierra cultivable por el Ayllu o conjunto de familias emparentadas, aunque dividida en lotes individuales, propiedad colectiva de las aguas, tierras de pasto y bosques por la marca o tribu, o sea la federación de Ayllus establecidos alrededor de una misma aldea, cooperación común en el trabajo, apropiación individual de las cosechas y frutos”.²¹³

3.5.2 La reforma agraria en el Perú 1968 y las comunidades campesinas

La reforma agraria en el Perú se inicia durante un Gobierno militar, el cual realizó reformas estructurales en el país; lo paradójico es que estas reformas debieron hacerse en un Gobierno democrático. El 24 de junio de 1968, día del indio, el General Velasco, dio un mensaje a la nación, haciendo público la nueva “Ley de Reforma Agraria” que propone, en verdad, una modificación sustancial de la estructura social del país.²¹⁴ En su mensaje para anunciar la dación de la ley de reforma agraria, el Presidente reconoció la injusticia y la explotación en la que se mantiene sometido al campesinado y la urgente necesidad de quebrar la marginación en que se encuentra y que permitirá el desarrollo industrial del país; invocó la colaboración de los sectores populares, para la realización de la reforma agraria, y terminó parafraseando al líder precursor de la independencia, Túpac Amaru “campesino, el patrón no comerá más de tu pobreza”.²¹⁵

La nueva ley de reforma agraria; afecta principalmente al sector agrario de la burguesía, considera todas las tierras del país como afectables a dicha reforma. Las unidades de producción pasan a convertirse en cooperativas o en “comunidades

²¹³ Véase, UGARTE, Cesar Antonio: “Bosquejo de la historia económica del Perú”. Página 9. Perú.

²¹⁴ COTLER, Julio: “Crisis Política y Populismo Militar- El Gobierno de las Fuerzas Armadas”, 3ª. Edición, Lima-Perú., 1975. Pág. 126

²¹⁵ MATOS MAR, José: “Perú Hoy”, en capítulo: “Crisis Política y Populismo Militar “por Julio Cotler. Siglo Veintiuno Editores S.A. 3ª Edición, Lima-Perú., 1975. Pág. 126.

campesinas”. El gobierno busca la compatibilidad entre reformas y mantenimiento de la productividad en dichos centros. Ocho empresas que controlaban el 90% de la producción de azúcar fueron intervenidas al día siguiente de la promulgación de la ley.

La reforma agraria (Furtado, 1982), intenta ser un instrumento de transformación de las estructuras económicas, sociales y políticas del país. Sin lugar a dudas, constituye un paso importante en el sentido de la integración de la sociedad civil peruana, marcada hace muy poco por una estratificación social que se aproximaba al sistema de castas, y de modificación de las bases del sistema de poder que controla el Estado Peruano. El rasgo más sobresaliente de esta reforma consistió en la expropiación total de los complejos agroindustriales de la costa y su transformación progresiva en cooperativas. Como los salarios pagados en ese sector eran mucho más altos que el ingreso de un campesino de la sierra, y gran parte de las inversiones son de carácter industrial y no agrícola, parece fuera de duda que el objetivo de la expropiación fue más político que económico o social.²¹⁶

El Gobierno militar impulsó un programa de reforma agraria que acabó con las haciendas como instituciones rurales. Sin embargo, a pesar de la envergadura de la reforma agraria, la política económica del Gobierno militar era más “pro industrial”, descuidando el sector agrario, lo que se aprecia en el incremento de las importaciones de alimentos y en el estancamiento de la producción agrícola interna.²¹⁷

En relación al **concepto de indio** en el Perú, en este aspecto se pregunta es ¿lo indio una definición esquiva?²¹⁸ En este sentido (Fuenzalida, 1975) son tres los criterios que definen la raza social de una persona, con hincapié distinto según la región en que se apliquen: ascendientes, apariencia física y status sociocultural.²¹⁹ Pero ya antes de que el concepto fuera elaborado, y al menos en la región andina, los científicos sociales venían explorando estos criterios en el complejo problema de la definición de indio y del mestizo. El indio ha sido definido sucesivamente por su ocupación: “proletario rural” o “campesino”.²²⁰ Por su cultura y lenguaje, *“aquel que habla una lengua indígena, viste trajes de factura casera, calza ojotas o anda descalzo, y masca coca”*. Y por el “tipo de establecimiento al que se asocia: el que ha nacido en una “comunidad indígena”, y comparte su cultura.”²²¹

²¹⁶ FURTADO, Celso: El subdesarrollo latinoamericano. Iª edición, página, 101. México, 1982.

²¹⁷ HUNEFELDT, 1997: Citado por Susan Vicent, “Cooperación internacional, desarrollo y comunidades campesinas: ¿del asistencialismo al libre mercado? IEP, Ediciones, Lima-Perú. Página 9, año 2005.

²¹⁸ FUENZALIDA VOLLMAR, Fernando: “Perú Hoy”, 1975, *Op. cit.*, pág. 22 y 23.

²¹⁹ WAGLEY, Charles: 1959. Citado por FUENZALIDA, Vollmar: “Perú Hoy”, 1975, *Op. cit.*, pág. 22.

²²⁰ FUENZALIDA, Vollmar: “Perú Hoy”, 1975, *Op. cit.*, pág. 22.

²²¹ CASO, Alfonso: 1949. Citado por Fuenzalida Vollmar: “Perú Hoy”, 1975, *Op. cit.*, pág. 22.

La misma terminología contribuye a oscurecer definiciones y se modifica según la perspectiva que se adopte: un indígena no utilizara espontáneamente el término “indio” sino que preferirá señalarse residencialmente como *llajtaruna*, hombre de pueblo, o como *haciendaruna*, hombre de esta hacienda. Si es apurado a decirlo en castellano, se llamara a sí mismo un *natural*, que quiere decir: “*un lugareño*”. La mayoría de estos términos han pasado a incorporarse, como categorías, a las estratificaciones sociales.

La imagen de la sociedad peruana aparece constituida por tres segmentos demográficos biológicamente discernibles: el indio, el mestizo y el blanco. Su descripción más apretada circula todavía hoy en los manuales escolares: “la mayor parte de la población peruana está conformada por la raza aborígen (49%), seguida de la población mestiza (37%) y la blanca (13%). Solo el 1% lo conforman los de raza amarilla, negros y otros. Mestizos e indígenas, forman el 99% de la población peruana”.²²²

A cada una de estas razas se le ha atribuido, en el prejuicio popular, una psicología definida. “El indio, sobrio, honrado, veras y diligente en los tiempos de Incario”, se supone degenerado gradualmente por efectos de la coca, del alcohol y de la explotación ejercida sobre él por los conquistadores. El indio inteligente y capaz en otros tiempos, se ha hecho incapaz hasta de razonar. Su deterioro biológico es prácticamente irreparable y por eso representa una carga para la nación. En relación a estos criterios (Valcárcel, 1965), señala que el indio contemporáneo no es un ser degenerado: “es, en realidad, el mismo hombre del que con tanta admiración hablaron los antiguos historiadores”.²²³ En este sentido (Basadre, 1958) afirma que “un pueblo que como el indígena, pese a todas sus dificultades, se expresa y sigue expresándose en el arte, no es un pueblo perdido”.²²⁴ El historiador peruano (Uriel, 1973) en su obra “el nuevo indio”, señala:

El español (...) de su amor con la india nace el cholo y la chola, que a su vez vienen hacer también padres de la nueva indianidad. Sus odios, al mismo tiempo acrecientan el drama de los Andes. De esos amores y de esos odios (...) surgió el alma mestiza que da vigor emotivo a la tierra como carácter personal al hombre.²²⁵

Los indios de la cultura inca, en realidad son los pueblos Quechuas, Aymaras, y Chancas (Perú) Quichua y Shuar (Ecuador) los Aimara, Araona, Baure, Bésiro, Canichana,

²²² BENAVIDES ESTRADA, J. Augusto: “*Geografía del Perú y del mundo*” Conforme al Programa Oficial Vigente, aprobado por el Ministerio de Educación. Lima, Imprenta Universo. 1968.

²²³ VALCARCEL, Luis E: “Ruta cultural del Perú”, Nuevo Mundo, Lima, 1965.

²²⁴ BASADRE, Jorge: “La promesa de vida peruana”, Mejía Baca, Lima, 1958.

²²⁵ GARCIA URIEL, José: “El nuevo indio”, Editorial Universo S.A. 1ª Edición, Cusco, Perú. 1973.

Cavineño, Cayubaba, Chácobo, Chimán, etc. (Bolivia). Se trata de denominaciones que son fruto de su larga experiencia histórica, cultural y política, y que tienen una importante dimensión geográfica, ya que han sido generadas en íntima relación con sus territorios.

3.5.3 Perú contemporáneo: Crecimiento, desigualdad y pobreza indígena

El estudio del Banco Mundial de 2006 señala que el Perú tiene una oportunidad sin precedentes de convertirse en la próxima historia de éxito Latinoamericana. En este sentido, sostiene que las decisiones de política pública que se tomaran en los próximos años podrían situar al país en una senda de desarrollo similar a la que han seguido *Chile, Costa Rica o España* durante las dos últimas décadas. Es decir, los próximos Gobiernos deberán esforzarse para seguir este modelo de crecimiento, para lograr un *Perú más rico, más equitativo y más gobernable*. El informe, también sostiene que esa transformación podría lograrse con un programa de reformas centrado en tres objetivos.²²⁶

- Una economía que genera empleo y lo hace de forma rápida y sostenible;
- Un nuevo contrato social entre los que tienen, los que carecen y los que deciden;
- Un Estado del que los peruanos puedan sentirse orgullosos porque da los servicios que a ellos les importan.

El estudio asevera que el crecimiento económico del Perú ha tenido un impacto limitado en la pobreza. A pesar de la expansión económica sin precedentes en el periodo 2001-2006, los niveles de pobreza han caído poco y permanecen por encima del 50 por ciento. La pobreza extrema ha disminuido más significativamente, especialmente en las zonas rurales, pero uno de cada cinco peruanos sigue viviendo en ella. Existen todavía casi cinco millones de peruanos que viven con un dólar al día o menos. Este panorama sombrío de la pobreza y la desigualdad se complica aún más debido a la presencia de otros dos factores un poco más sutiles - la escasa movilidad social y el elevado grado de polarización. Los estudios disponibles muestran que, en el Perú, la probabilidad de que el hijo de un padre pobre o analfabeto no llegue a ser pobre o analfabeto es extremadamente baja. Asimismo, es preocupante la brecha creciente entre grupos cuya composición interna es cada vez más homogénea, especialmente en términos de origen étnico y geográfico: “*un indígena*

²²⁶ GIUGALE, Marcelo: “Perú La oportunidad de un país diferente: Prospero, equitativo y gobernable”. Mensajes principales, Pág. 247, Banco Mundial, Washintong. 2006. Página web: www.worldbank.org

peruano de las zonas rurales tiene, en promedio, una probabilidad diez veces mayor de ser extremadamente pobre que su par no indígena de las zonas urbanas. Y, controlando por otras diferencias, el grado de “blancura” racial ha probado ser un poderoso determinante del acceso a servicios y de mejores salarios” (Giugale, 2006).

El Banco Mundial 2011, en otro importante estudio de seguimiento de la economía peruana del periodo 2006-2011, señala que el Perú ha logrado grandes avances en su desarrollo, con tasas de crecimiento altas, baja inflación, estabilidad macroeconómica, gran acumulación de reservas internacionales, reducción de la deuda externa, obtención del grado de inversión, superávits fiscales, reducción de pobreza y otros avances importantes en indicadores sociales y de desarrollo. Estos son solo algunos de los logros obtenidos. Esta etapa de auge económico, solo fue detenida temporalmente en 2008 por la crisis económica global que afectó al Perú al igual que a prácticamente todas las economías del mundo. Sin embargo, la recuperación del Perú en 2010 ha sido sobresaliente y la economía está creciendo a tasas tan altas como las obtenidas antes de la desaceleración global. A pesar de estos logros, quedan muchos desafíos por delante y sobre todo la necesidad de que los grandes avances en desarrollo sean compartidos más equitativamente con todos los miembros de la sociedad. Es decir, que el desarrollo sea más incluyente.²²⁷

Según el estudio, las mayores caídas de los índices de pobreza en los últimos años se han producido entre los residentes de zonas urbanas marginales, la misma que está asociada a la posibilidad de acceder a un mercado de mano de obra más dinámico y con mejores ingresos y oportunidades de empleo. Mientras que aquellos hogares vinculados exclusivamente a la agricultura han visto solo pequeñas reducciones en sus niveles de pobreza. Así, la “pobreza sigue siendo un problema particularmente grave en la sierra rural, donde el 66% de la población es pobre y un tercio 33,2 % vive en la extrema pobreza”.²²⁸

La recuperación del crecimiento de la década de 2000 empezó a tener un impacto importante sobre la reducción de la pobreza solo a partir de 2005, cuando el crecimiento económico se tornó más desconcentrado, afectando positivamente a todos los sectores y a la mayoría de las regiones del Perú, generando empleo formal y reduciendo la informalidad. Este “chorreo” del crecimiento económico a partir de 2005 es el primer responsable de los buenos efectos en la reducción de la pobreza. Entre 2005 y 2009, la pobreza cayó del 48,7% al 34,8%, mientras que la pobreza extrema se redujo del 17,4% al 11,5%.

²²⁷ Véase, BANCO MUNDIAL: “Perú: En el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente.” Volumen I, Estados Unidos. Pág. 1, año 2011. Disponible en la página web: www.worldbank.org

²²⁸ BANCO MUNDIAL: 2011, *Op. cit.*, pág. 32.

El (BM, 2011) muestra que en el Perú sigue existiendo grandes desigualdades rural urbanas, a la vez que un alto porcentaje de la población es vulnerable de caer en la pobreza. Si bien la desigualdad del ingreso en el Perú - medida por los coeficientes de Gini o de Theil- ha caído en los últimos cinco años, empero, esta reducción habría sido moderada, sobre todo si se compara con la observada en otros países, como Brasil.

Un indicador que llama la atención a la entidad multilateral, es que el Perú se encuentra en el tercio inferior de países de la región en lo que respecta a garantizar las mismas oportunidades para todos, lo que contrasta con su liderazgo en índices como Haciendo Negocios (Doing Business). Esto significa que si un niño peruano nace en un ambiente de mucha carencia, solo por haber nacido en ese lugar tiene una alta probabilidad de ser pobre de por vida. Ante esta situación y para conseguir un desarrollo más incluyente, con oportunidades para todos, el BM sugiere tres grandes desafíos para el Perú. *Primero*, mantener la estabilidad macroeconómica, pues seguirá siendo una condición necesaria para el desarrollo del Perú. *Segundo*, mantener tasas altas de inversión pública en infraestructura, educación y salud, y hacer que la gestión pública sea eficaz. En *tercer* lugar, garantizar la igualdad de oportunidades y ofrecer a todos los habitantes las mismas posibilidades de gozar de los frutos del crecimiento. El presidente Ollanta Humala 2011, señaló que mantendrá el modelo de crecimiento económico, pero agrega que será con inclusión social, donde los más pobres participen de los beneficios del crecimiento económico.²²⁹

3.6. CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACION INDIGENA EN EL PERU

El Banco Mundial 2006, realizó un estudio sobre las condiciones de vida de la población indígena. En el 2001 se llevó a cabo en el Perú, la encuesta nacional de hogares (ENAHOG), con el objetivo de determinar las condiciones de vida de la población, incluyendo las siguientes preguntas en relación a la identidad étnica: ¿Cuál es su lengua nativa?; ¿Qué lengua utiliza con mayor frecuencia?; ¿A qué raza/grupo étnico pertenece?; ¿Qué lengua nativa utilizaron/utilizan sus abuelos/padres?²³⁰

²²⁹ Ver el Mensaje a la Nación del 28-07-2011, del Sr. Presidente Constitucional del Perú Ollanta Humala.

²³⁰ SÁNCHEZ PARAMO, Carolina: “Perú la oportunidad de un país diferente: Prospero, equitativo y gobernable”. Banco Mundial. Pág. 565. Washington. Año 2006. Web: www.worldbank.org

Cuadro 17: La población indígena varía con la definición del concepto indígena

	Según Área (Porcentaje de todos los hogares)			
	Todas	Lima	Urbanas	Rural
1. Español no es la lengua materna (1)	33,7	3,1	11,4	19,2
2. Auto identificación como indígena (2)	42,6	5,0	16,3	21,3
3. El (1) o (2)	45,2	5,4	17,3	22,5
4. Muy frecuentemente utiliza lenguas que no son el español (3)	25,4	2,0	17,1	16,3
5. Español no era la lengua materna de los abuelos/ padres del jefe de hogar (4)	47,7	6,7	17,8	23,2

Fuente: Trivelli Carolina, Lima - Perú 2004.

Debido a que estas preguntas responden a diferentes conceptos de identidad étnica, desde los basados en el lenguaje hasta los que se sustentan en la cultura, producen diferentes estimados del tamaño de la población indígena, que varía desde un 47,7 por ciento de todos los hogares, de acuerdo a la definición más amplia, a un 25,4 por ciento, de acuerdo a la más ajustada, comparada con la cifra generalmente aceptada de un 30,0 por ciento del censo de población del año (1994).²³¹

Por otra parte, el término “indígena” esconde una heterogeneidad significativa: aunque los jefes de hogar quechua hablantes representan una mayoría (75 por ciento de los todos los hogares indígenas), un 15 por ciento adicional de hogares tienen un jefe de hogar aymará hablante (12 por ciento) o un indígena del Amazonas (3 por ciento)

En la medición de los estándares de vida de la población indígena, se observa que los hogares indígenas exhiben tasas de pobreza y extrema pobreza más alta que los hogares no indígenas, aunque existen diferencias importantes entre las áreas urbanas y rurales. En particular, mientras que para todos los hogares las tasas de pobreza son más bajas en las áreas urbanas que en las rurales, las diferencias relativas entre los hogares indígenas y no indígenas están más marcadas en las zonas urbanas que en las rurales.

²³¹ SÁNCHEZ PARAMO, Carolina: 2006, *Op. cit.*, pág. 559.

Cuadro 18: La incidencia de la pobreza es mayor en los hogares indígenas

	Todos	Indígenas	No Indígenas
Tasa de pobreza.	46,8	63,8	42,0
Tasa de pobreza extrema.	20,1	35,3	16,6
Brecha de pobreza (FGT1).	17,4	26,2	13,2
Severidad (FGT2).	8,7	14,1	6,2

Fuente: Cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2001.

Cuadro 19: Las tasas de pobreza en zona Rural y Urbana

(Las tasas de pobreza son menores en la zona rural y las diferencias entre los hogares indígenas y no indígenas son mayores en las zonas urbanas)

	Todos	Indígenas	No Indígenas
Nacional	46,8	63,8	39,6
Lima	25,5	37,2	22,2
Otras urbanas	41,4	52,3	38,0
Rural	72,2	78,6	65,8

Fuente: Cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2001.

El estudio señala que los hogares indígenas todavía tienen un 11 por ciento más de probabilidad de ser pobres que los hogares no indígenas similares. Una vez desagregados por área de residencia, solo en Lima, los recursos sí parecen explicar plenamente la diferencia en las tasas de pobreza entre los dos grupos, lo que, dado que aquí las diferencias relativas fueron mayores, sugiere que las diferencias en los recursos entre los hogares indígenas y los no indígenas están más marcadas en la capital que en cualquier otro lugar. Los números corresponden al coeficiente de un indicador de etnia indígena variable en un modelo logit para los determinantes de la pobreza (pobre: 1, no pobre: 0). El modelo incluye información del área de residencia, tamaño y composición del hogar, características demográficas del jefe de hogar, y del empleo del jefe de hogar.

Cuadro 20: La étnia indígena está correlacionada con la variable pobreza

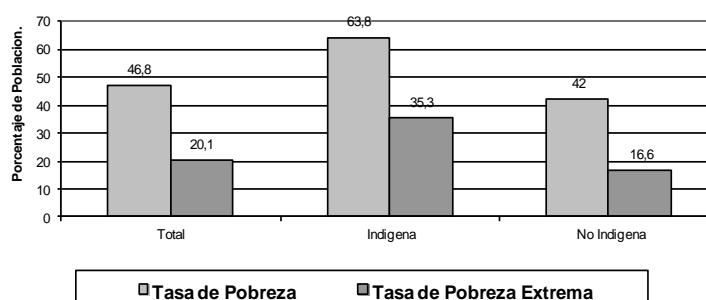
(La étnia indígena está correlacionada positivamente con la pobreza, aun después de tomar en cuenta las diferencias en sus dotaciones de capital)

Perú: Regiones	Efecto marginal de la etnia en la probabilidad de ser pobre
Nacional	0,113** (6,66)
Lima	0,037 (1,48)
Otras urbanas	0,066** (2,88)
Rural	0,106** (6,17)
(**) Diferente de 0 al 1 por ciento de significancia.	

Fuente: Trivelli 2004, Lima - Perú.

Es interesante notar que, pese a las diferencias en la pobreza monetaria, solo el 22 % de todos los hogares indígenas respondió afirmativamente a la pregunta: ¿Considera que su hogar es pobre?, comparado con el 23% de todos los hogares no indígenas, sugiriendo así que la pobreza monetaria puede no capturar de modo apropiado el bienestar de los hogares indígenas. En este sentido la pobreza definida exclusivamente en términos de ingreso y consumo en una economía de mercado, no refleja la realidad de los indígenas.

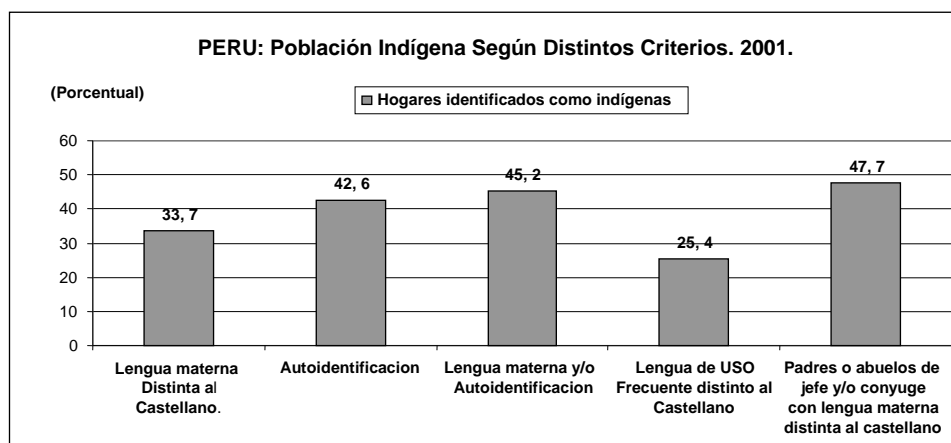
Grafico 10: Incidencia de la pobreza en hogares indígenas Perú 2001



Fuente: Trivelli 2004.

En la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) realizada en el 2001 en el Perú se incluyeron las siguientes preguntas para determinar la identidad étnica de la población indígena: Lengua materna distinta al castellano; Auto identificación; Lengua materna y/o auto identificación; Lengua de uso frecuente distinto al castellano; Padre o abuelos de jefe y/o cónyuge con lengua materna distinta al castellano. Los resultados oscilan entre el 25,4 hasta el 47,7 de población total indígena en el Perú (Ver, grafico nº 11).

Grafico 11: La población indígena varía según el concepto de indígena



Fuente: TRIVELLI, Carolina: Hogares Indígenas y Pobreza en el Perú. IEP, 2006. Lima-Perú.

En relación a *la pobreza y la población indígena en el Perú*, se considera que los pobres viven en situación de marginalidad respecto de los servicios básicos. El Plan para la superación de la pobreza del Perú (2004), define la pobreza en los siguientes términos:

“Pobreza se entiende como una situación en la que hay reducidas oportunidades para desempeñarse en la vida de acuerdo a las potencialidades humanas, a la vocación de las personas y en general de maneras consideradas valiosas por la sociedad y por las personas. En otros términos, la situación de pobreza es una situación de restricción de la libertad. Esta libertad tiene diversas dimensiones: constitución física y mental y formación básica de la persona, acceso a las opciones de consumo y desarrollo personal que se logra a través del ingreso y de los activos económicos personales y colectivos, libertad respecto de discriminaciones, de inseguridad y de la injusticia y acceso a la participación”.

Asimismo, en relación a la población indígena señala: “la pobreza no afecta por igual a las personas en nuestra sociedad. Es un elemento claramente identificado en nuestra historia cómo se organizó nuestra economía y sociedad basada en relaciones discriminatorias y excluyentes hacia la población indígena, marcando su situación actual y la especificidad de sus dificultades para salir de la pobreza. Asimismo, la condición de género, de edad y de discapacidad son factores de discriminación y generación recurrente de pobreza”.²³²

²³² Véase el documento: “Plan para la Superación de la Pobreza del Perú”. Lima - Perú. Año 2004.



MAPA ETNOLINGUISTICO OFICIAL DEL PERU

1994



CONCLUSIONES DEL CAPITULO III

El estudio de la CEPAL de 2005, señala que la pobreza en América Latina, tienen que ver con las grandes desigualdades que existe en la distribución de la riqueza. La región ostenta la lamentable característica de seguir siendo *la región más inequitativa del mundo*. El crecimiento no va acompañado de un aumento proporcional de los ingresos de la población. La pobreza, la falta de acceso a los servicios básicos y la exclusión afectan a ciertos grupos sociales (mujeres, jóvenes) y sobre todo a las poblaciones indígenas.

El primer estudio del IDH de 1990, señala que la verdadera riqueza de una nación está en su gente. El Informe define al desarrollo humano como un proceso que “ofrece a las personas mayores oportunidades” y que pone énfasis en la libertad del ser humano para tener salud, educación y disfrutar de condiciones de vida dignas. En relación al enfoque del desarrollo humano han surgido conceptos nuevos como “desarrollo con identidad” o “etnodesarrollo” para referirse a modelos sensibles a la diversidad étnica. En particular, los modelos de desarrollo con identidad se caracterizan por incluir el respeto de sus derechos colectivos, el capital social existente y la tenencia de sus tierras (Patriños y Skoufias 2007).

El Banco Mundial (Psacharopoulos y Patriños, 1994) presentó la primera evaluación regional del nivel de vida de los pueblos indígenas, en la que se encontraron pruebas sistemáticas de una situación económica muy inferior a la del promedio de la población. Diez años después, en otro estudio de seguimiento (Hall y Patriños, 2005) se determinó que, pese a que se han puesto en práctica programas de educación y salud, los indígenas siguen registrando las mayores y más persistentes tasas de pobreza de la región.

La década de 1994-2004 (Hall y Patriños 2005) presentó las siguientes características: i) Se han registrado pocas ganancias en la reducción de la pobreza ii) La brecha de pobreza de los indígenas es más profunda y disminuyó más lentamente iii) Ser indígena aumenta la probabilidad de un individuo de ser pobre iv) Los indígenas continúan teniendo menos años de educación, v) Los indígenas, mujeres y niños tienen menor acceso a servicios de salud. En este sentido el estudio recomienda mejorar el capital humano en los siguientes aspectos: i) Proveer educación de mayor alcance y mejor calidad por medio de programas de educación bilingüe ii) Promover el acceso equitativo a servicios de salud para la población indígena iii) Mejorar la recolección de datos relacionados con la identificación de pueblos indígenas.

CAPITULO IV

4 LA POLÍTICA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE ESPAÑA

España debido a su desarrollo económico relativamente reciente y otros condicionantes históricos, pasa de ser receptor a donante de ayuda en un plazo de tiempo breve, (Gómez, 1999). España comienza a ser receptora a mediados de los años cincuenta, periodo en que el régimen de Franco aprovecha el contexto internacional de la Guerra Fría para aproximarse a los Estados Unidos y superar el rechazo internacional y el aislamiento en el que se encontraba. La política de Cooperación Española, empezó a definirse a partir del año de 1984, cuando se puso en marcha el Plan de Cooperación Integral con Centroamérica, y con la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en 1988; pero es desde ese momento, en pleno proceso de integración de España a la Comunidad Europea, cuando nace la política de cooperación internacional, el cual se plantea la tarea de establecer vínculos entre España y los países en desarrollo, en particular con los de América Latina y el Magreb.

El crecimiento económico de España obligaba a mostrar su voluntad y su capacidad para extender fuera de sus fronteras algunos de los beneficios del propio desarrollo. Desde otra óptica, el nacimiento de una política española de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y su evolución, estuvo fuertemente determinado por las relaciones históricas con América Latina percibiéndose también la influencia de intereses comerciales y geoestratégicos.²³³

El marco legal de la política de cooperación internacional de España, se fundamenta en la Constitución Política de 1978; la Ley de cooperación internacional para el desarrollo 23/1998, el Plan Director 2005-2008; 2009-2012 y 2013-2016. La Estrategia sectorial de la Cooperación Española con los pueblos indígenas ECEPI-2006, el Plan de cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid, 2005-2008, Los Documentos Estrategia País 2005-2008, las directivas de la CE y otros documentos de carácter normativo sobre cooperación.

La Constitución Política de 1978, señala la voluntad de establecer una sociedad democrática avanzada, y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra.²³⁴ La ley 23/98 de Cooperación Internacional, establece los principios, objetivos y los instrumentos de la política española para el desarrollo. En su exposición de motivos, señala:

²³³ Véase el “Plan Director de la Cooperación Española” 2005-2008: Capítulo I. Pág. 6, Madrid. 2005.

²³⁴ Constitución Política de España: Preámbulo, BOE. Número 311-1, del 29-12-1978.

“... la política de cooperación internacional para el desarrollo constituye un aspecto fundamental de la acción de los Estados democráticos en relación con aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo, y está basada en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan”.

Esta concepción de la interdependencia de las relaciones internacionales y de la necesidad de una política de cooperación internacional responde específicamente al mandato contenido en la Constitución española de “colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra”.²³⁵ En relación a la población indígena, el art.7c, de la Ley 23/98 señala: “protección y respeto de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, participación e integración social de la mujer y defensa de los grupos de población más vulnerables (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación laboral infantil, refugiados, desplazados, retornados, *indígenas*, minorías etc.)”.²³⁶

4.1.1 Instrumentos y Actores de la cooperación española

La política de cooperación de España, se plasma en los sucesivos Planes Directores, donde se ha ido definiendo los diversos enfoques, directrices y metodologías.

- El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008,
- El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012,
- El Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.

Plan Director de la cooperación española 2005-2008: establece los principios, estrategias, instrumentos y actores de la cooperación internacional, con el propósito de hacer viable el desarrollo en los países subdesarrollados. El Plan se orienta a garantizar la oportunidad, coherencia, eficacia y eficiencia de la política de cooperación, para el cual exige establecer mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación adecuados.

²³⁵ Plan Director 2005-2008: *Op. cit.*, pág. 7.

²³⁶ Ver la Ley 23/98: “Cooperación Internacional para el desarrollo”. Sección. II, Principios, objetivos y prioridades, Artículo, 7 (c). España, 1998.

La Cooperación Española afirma que el fundamento y objetivo final es la *lucha contra la pobreza*, en este sentido enfatiza: “Esta política tiene que ver no sólo con los intereses del mundo en desarrollo, sino con los que compartimos todos los seres humanos. Es un hecho que la globalización económica está agudizando la pobreza y la exclusión, y está generando niveles de desigualdad desconocidos en la historia de la humanidad y que la viabilidad social de esta globalización requiere incorporar elementos de solidaridad, mediante acciones redistributivas de la renta y reconociendo la existencia de bienes o intereses públicos globales, como la paz, la seguridad, la equidad de género, la sostenibilidad ambiental o la estabilidad económica”.²³⁷

El Plan Director asume una definición de pobreza, como: “aquella situación de carencia de oportunidades, capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno”. Parte de estas oportunidades y opciones viene determinadas por el nivel de ingresos disponible, en la medida en que tales ingresos condicionan el acceso a los bienes y servicios necesarios para mantener un nivel de vida tolerable. Además señala que, no se agota en este aspecto material el conjunto de rasgos definitorios de la pobreza, sino “junto a la carencia de oportunidades y de capacidades, la alta vulnerabilidad y falta de empoderamiento o representatividad definen las dimensiones de la pobreza”.

La pobreza tiene un carácter multidimensional y denota la exclusión de las personas de un nivel de vida adecuado. Las dimensiones de la pobreza abarcan distintos aspectos de la capacidad humana: económicas (renta, medios de vida, trabajo digno), humanas (salud, alfabetismo), políticas (derechos, poder, voz), socioculturales (estatus, dignidad) y protección (inseguridad, riesgo, vulnerabilidad). Además la equidad de género es esencial para poder reducir la pobreza, y mantener el equilibrio de los recursos naturales. Las prioridades horizontales que establece el Plan Director 2005-2008 son:²³⁸

- La lucha contra la pobreza,
- La defensa de los derechos humanos,
- La equidad de género,
- La sostenibilidad medio ambiental y,
- El respeto a la diversidad cultural.

²³⁷ Ver PLAN DIRECTOR, 2005-2008: *Op. cit.*, pág. 11.

²³⁸ Véase el Plan Director, 2005-2008: *Op. cit.*, pág. 12.

En la Prioridad horizontal el *respeto a la diversidad cultural*, el PD: 2005 señala: “Las metas de los ODM referidas a sus distintos ámbitos de actuación sólo pueden ser alcanzadas si se consideran todas las dimensiones de la vida humana que inciden en el desarrollo, incluyendo la dimensión cultural de las sociedades y la diversidad cultural que las caracteriza. El carácter transversal de la cultura se ha de tener en cuenta en todas las acciones del desarrollo en una triple vertiente: como factor de cohesión social, como factor de diálogo entre los pueblos y como generador de empleo”.²³⁹

En la Prioridad Sectorial de *aumento de la libertad y las capacidades culturales*, expresa que en concordancia con la definición establecida por NNUU sobre desarrollo humano (IDH, 2004), la libertad cultural constituye “una parte fundamental del desarrollo humano, puesto que, para vivir una vida plena, es importante poder elegir la identidad propia, sin perder el respeto por los demás o verse excluido de otras alternativas”.

La cooperación debe contribuir a que las personas y los grupos con particularidades étnicas o culturales puedan ejercer su derecho a la libertad para expresar sus ideas y tradiciones, utilizar lenguas propias, profesar una religión, desarrollar la creatividad artística y participar en la vida política, social o económica en igualdad de condiciones con otros colectivos. La promoción de dicha libertad cultural permite valorar sus aportes a la cohesión social como herramienta de progreso democrático y condición imprescindible para generar procesos de desarrollo sostenible.²⁴⁰

La política Española 2005, apoya a los procesos de “autodesarrollo” y respeto a los derechos indígenas, sostiene que las regiones de América Latina, África y el Asia, se caracterizan por una rica diversidad de pueblos indígenas, portadores de una continuidad histórica y con una identidad étnica propia en base a patrones culturales, instituciones, y sociales. Además señala: “La cooperación con los pueblos indígenas se basa en el derecho que tienen a existir, definir y poner en práctica sus propios modelos de desarrollo, en consonancia con el respeto universal de los Derechos Humanos. El objetivo global de la política es contribuir al reconocimiento y ejercicio efectivo de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultural”.²⁴¹

Las *líneas estratégicas* para el proceso de desarrollo indígena son:

²³⁹ Plan Director, 2005-2008: *Op. cit.*, pág. 18.

²⁴⁰ PLAN DIRECTOR, 2005-2008: *Op. cit.*, pág. 82.

²⁴¹ PLAN DIRECTOR, 2005-2008: *Op. cit.*, pág. 83.

- El apoyo a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en los procesos de decisión nacional, e internacional, para el reconocimiento jurídico de sus derechos,
- El empoderamiento para el desarrollo de sus capacidades, y el apoyo para la formación indígena, según modelos desarrollados a través de metodologías participativas,
- El respaldo a los pueblos indígenas en la protección de sus territorios, medio ambiente, y sistemas culturales, mediante acciones que incidan en su defensa,
- Elaboración de metodologías específicas y construcción de indicadores pertinentes,
- Concertación y diálogo intercultural para la formulación de políticas de desarrollo.

Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012: Señala que los pueblos indígenas están hoy en día entre los grupos humanos más vulnerables del planeta. Esta situación es consecuencia del largo proceso de discriminación e invisibilización que han sufrido la mayor parte de ellos, lo que les ha impedido seguir practicando sus propios modelos de desarrollo y formas de vida. La pobreza de los indígenas no puede ni debe ser medida exclusivamente en términos de acceso limitado a servicios sociales básicos (educación y salud) sino que debe contemplarse, necesariamente, desde un enfoque basado en derechos.

La política de cooperación, se basa en el derecho que tienen éstos a existir como pueblos diferenciados, y a definir y poner en práctica sus propios modelos de desarrollo. En este marco, desde la publicación del Plan Director 2005-2008, España ha adquirido dos compromisos importantes en el ámbito multilateral: la aprobación de la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007”, y la ratificación por parte de España del Convenio 169 de la OIT, ambos en 2007, junto con la formulación de la Estrategia (ECEPI, 2006) como documento rector, ambos tratados dan cuerpo al marco normativo y conceptual básico. Los *principios básicos* de la cooperación son: ²⁴²

- El derecho al consentimiento libre, previo e informado,
- La aplicación de un enfoque basado en procesos y en el reconocimiento de derechos,
- La auto identificación como criterio principal para la identificación de pueblos indígenas,
- El reconocimiento de la vinculación entre la identidad, la cultura y la cosmovisión de los pueblos indígenas y el control efectivo de sus tierras y territorios,
- El derecho de los pueblos indígenas al auto desarrollo.

²⁴² Véase el PLAN DIRECTOR 2009-2012: Documento de Líneas maestras. Aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero del 2009. Página 26. Resumen Ejecutivo.

El PD: 2009-2012 tiene como objetivo general: “Contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultural, lo que beneficiara a la sociedad en su conjunto”. Los objetivos específicos contemplan el apoyo a los pueblos indígenas para: (OE1) su participación plena y efectiva para el reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos; (OE2) el desarrollo de capacidades y empoderamiento individual y colectivo, así como procesos internos de definición y puesta en práctica de estrategias y modelos propios de desarrollo político y social; (OE3) la protección y control de sus territorios, medio ambiente, sistemas culturales y patrimonio cultural, mediante acciones que incidan y promuevan su defensa; (OE4) el desarrollo y fortalecimiento de sistemas económicos definidos por ellos, basados en el aprovechamiento y gestión sostenibles de sus tierras, territorios y recursos, y acordes con sus patrones culturales.

Los INSTRUMENTOS de la cooperación española, según el (PD: 2009-2012) son:

- Ayuda programática;
- Cooperación delegada;
- Cooperación Triangular y Sur-Sur;
- Programas y Proyectos;
- Cooperación Técnica;
- Subvenciones a ONGD;
- Alianzas público - privadas;
- Reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD);
- El Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM);
- Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM);
- Gestión de la Deuda Externa;
- Instrumentos de cooperación multilateral;
- Aportaciones a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI);
- Instrumentos de cooperación en el ámbito de la Educación para el Desarrollo.

Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016: Expresa que el horizonte de los próximos años la situación va a ir evolucionando y, por tanto, es necesario empezar a reorientar la cooperación para adaptarla a un contexto en transformación. Para tal fin es importante definir las transformaciones estructurales que deben incidir en el diseño del

perfil que tendrá la Cooperación Española en los próximos años. En efecto, señala los aspectos que considera particularmente relevantes para la cooperación en el marco de un nuevo escenario internacional.

El Plan Director indica que en el contexto actual se prevé un reordenamiento del sistema económico y político a nivel mundial. Debido al proceso de la globalización y a la emergencia de nuevos polos de dinamismo. Un resultado de ello es una economía mundial más descentralizada, con espacios crecientes para *actores no estatales* y para los llamados “BRICS” (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y otras economías emergentes que demandan participar en los directorios globales de decisión y quieren renovar las bases tradicionales del sistema de cooperación, aportando lecciones y recursos de su propia experiencia. Otro efecto es que la economía internacional se ha hecho más compleja e inestable - cuya manifestación más clara es la crisis del euro - poniendo a prueba las capacidades de las actuales instituciones globales y regionales.²⁴³

La crisis de la deuda europea y del euro está teniendo consecuencias en forma de restricciones presupuestarias en muchas políticas de gasto de los países europeos y, entre ellas, la cooperación para el desarrollo. El impacto más directo en la cooperación es la reducción del margen para aumentar recursos en muchos países donantes. Estos factores afectan a toda la comunidad de donantes y van a incidir poderosamente en sus opciones y oportunidades en los próximos años. En esta línea, prácticamente todos los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE han ingresado en un proceso de reformas en las cuales se destaca como elemento común una determinación de focalizar más sus esfuerzos y una mayor coherencia de políticas, tanto con relación a los países que consideran prioritarios, como en cuanto a sus principales sectores y ámbitos de trabajo.²⁴⁴

El Plan Director 2013-2016, enfatiza que la finalidad última de la Cooperación Española es contribuir al desarrollo humano, la disminución de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos. El desarrollo humano es aquel que sitúa a las personas en el centro y las hace protagonistas de su propio proceso de desarrollo, basándose en un enfoque de derechos humanos. El desarrollo por tanto es la libertad, pero una libertad real. Es la garantía del pleno ejercicio de los derechos fundamentales, pero también medios materiales, ingresos y riqueza, oportunidades, acceso a servicios de educación o salud, es poder expresarse en democracia y tener seguridad, poder vivir en un medio ambiente sano.²⁴⁵

²⁴³ Véase, el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016: AECID, Pág. 11.

²⁴⁴ PLAN DIRECTOR 2013-2016: *Op. cit.*, pág. 12.

²⁴⁵ PLAN DIRECTOR 2013-2016: *Op. cit.*, pág. 14.

Enfoques de una política para el Desarrollo Humano:

- Enfoque de Desarrollo Humano y de las Capacidades. El ser humano en el centro,
- Enfoque Basado en Derechos Humanos: el desarrollo como pleno ejercicio de los DH,
- Enfoque de género en desarrollo. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres,
- Enfoque de Desarrollo Sostenible: los derechos presentes y futuros,
- Enfoque de gestión orientada a resultados,
- Enfoque inclusivo,
- Enfoque de proceso. El desarrollo como proceso de aprendizaje,
- Eficacia en el desarrollo, más allá de la eficacia de la ayuda.

El Plan Director establece un enfoque en resultados como marco orientador de su actuación tanto en los países socios como el propio entorno nacional. Este bloque se refiere a la actuación de la Comunidad Europea en sus tres ámbitos principales: la cooperación para el desarrollo, la acción humanitaria y la educación para el desarrollo.²⁴⁶

Orientaciones de la Cooperación Española 2013-2016:²⁴⁷

- Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho,
- Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis,
- Promover oportunidades económicas para los más pobres,
- Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos,
- Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género,
- Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales,
- Responder a las crisis humanitarias con calidad,
- Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo.

En relación a los ACTORES de la cooperación española, el Plan Director 2005-2008, presenta un esquema plural y señala los mecanismos que permitirán el consenso entre los diferentes actores públicos y privados. En este sentido subraya que los principios de la cooperación son: a) Colaboración; b) Complementariedad y c) Calidad. Asimismo, España, realiza una reflexión común, y señala que uno de los puntos más débiles del

²⁴⁶ PLAN DIRECTOR 2013-2016: *Op. cit.*, pág. 15.

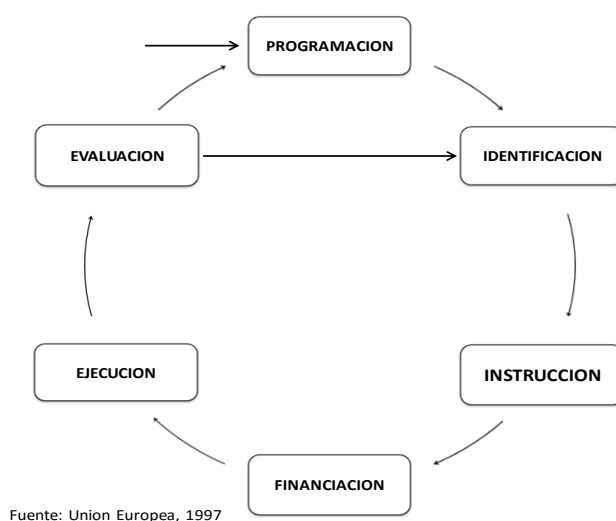
²⁴⁷ PLAN DIRECTOR 2013-2016: *Op. cit.*, pág. 17.

sistema de cooperación es el escasísimo peso de la *evaluación de los resultados e impactos obtenidos* y su sustitución casi exclusiva por la justificación financiera de la ejecución de los fondos.²⁴⁸ El Plan Director 2005, establece los siguientes actores:

- Las Cortes Generales;
- La Administración General del Estado;
- El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación;
- Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales;
- Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD);
- Las Universidades;
- Empresas y Organizaciones Empresariales;
- Los Sindicatos.

Las fases del CICLO del proyecto, constituye una estructura de actuación puesta en marcha a partir de un problema o necesidad concreta, a la que se pretende dar una respuesta adecuada en un periodo de tiempo. Y, para ello, adquiere la forma de un ciclo articulado y progresivo desde la identificación del problema que justifica la intervención, en el marco de una estrategia general de desarrollo, hasta el momento final en que se valora si ha cumplido el objetivo previsto (Gómez, 1999).

Grafico 12: El ciclo del proyecto



²⁴⁸ Plan Director 2005-2008: *Op. cit.*, pág. 102.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO IV

Los Jefes de Estado de 147 países se reunieron (ONU) en el 2000, para emprender la tarea de sumar voluntades para combatir la pobreza extrema. En esa oportunidad, se identificaron objetivos (ODM) que se orientan a la lucha contra la pobreza y el hambre, el deterioro ambiental, el mejoramiento de la educación y salud, la promoción de la igualdad entre otros. Además, quedó de manifiesto el compromiso de la cooperación internacional para financiar el desarrollo, con el 0,7 del PNB de los países desarrollados.

La política de cooperación internacional de España, se basa en la Constitución Política de 1978; la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo 23/1998 del 7 de Julio; la Ley 13/1999, de 29 de abril, de cooperación de la Comunidad de Madrid, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008; la Estrategia Sectorial de Cooperación Española con los Pueblos Indígenas del 2006 (ECEPI), el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, y otros documentos de carácter normativo sobre desarrollo.

Merece resaltar, que desde la publicación del Plan Director 2005-2008, España ha adquirido dos compromisos importantes en el ámbito multilateral de apoyo a los pueblos indígenas: la aprobación de la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007”, y la ratificación por parte de España del Convenio 169 de la OIT, ambos en 2007, junto con la formulación de la Estrategia (ECEPI, 2006) como documento rector, tratados que dan cuerpo a la política sobre el desarrollo indígena.

El Plan Director 2009-2012, señala los nuevos *instrumentos*: i) La ayuda programática ii) La cooperación delegada iii) La cooperación triangular y Sur-Sur iv) Los proyectos v) Los programas, entre otros. Asimismo, señala los siguientes objetivos: a) Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho. b) Reducir las desigualdades y la pobreza extrema c) Promover oportunidades económicas para los más pobres. d) Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos, etc.

Los *actores* de la Cooperación Internacional de España que establece el PD: 2005-2008, son: las Cortes Generales, la Administración General del Estado, los Ministerios, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. De igual forma las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, las Universidades, las Empresas y las Organizaciones Empresariales y finalmente los Sindicatos.

CAPITULO V

5 LA COOPERACION MULTILATERAL Y LOS PUEBLOS INDIGENAS

En los años 70 y 80 la cooperación para el desarrollo era básicamente Bilateral y tenía lugar sobre todo entre Estados. En la actualidad y ante un nuevo panorama internacional la cooperación al desarrollo adquiere un carácter Multilateral en el que los Estados canalizan sus aportaciones por medio de organizaciones y agencias internacionales tanto públicas como privadas. Entre los organismos internacionales que realizan estas funciones y que comprende el ámbito del estudio, están las instituciones financieras multilaterales como: el Banco Mundial (BM) y, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y organizaciones regionales como la Unión Europea (UE).

Cuadro 21: Políticas de cooperación Multilateral

Políticas y estrategias de cooperación Multilateral	
Declaración Naciones Unidas 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque: Derechos humanos y culturalmente sensibles - Estándares: Convenio 169 OIT de 1989, - Cooperación transversal: incluir asuntos indígenas en las políticas, - Reconoce: Derechos colectivos, libre determinación, autodesarrollo, tierras y territorios, genero, participación, consentimiento previo y libre,
Unión Europea 1998	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque: Derechos Humanos y autodesarrollo, - Estándares: Declaración Naciones Unidas 2007; Convenio 169 OIT 1989, - Cooperación transversal: incluir asuntos indígenas en los programas UE, - Reconoce: Autodesarrollo, plan de desarrollo, biodiversidad, tierras y territorios, autonomía, comercio ético, educación, género y mujer.
Banco Mundial 2005	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque: Derechos Humanos, en el concepto de etnodesarrollo, - Estándares: Diversidad biológica 1992, no hace referencia Convenio 169, - Cooperación transversal: incluir asuntos indígenas en proyectos, - Reconoce: Autodesarrollo, plan desarrollo indígena, tierras y territorios, beneficios por explotación de recursos, consulta previa, comercio.
Banco Interamericano Desarrollo BID 2006	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque: Desarrollo con identidad. - Estándares: Convenio 169 de la OIT de 1989, - Cooperación transversal: Desarrollo rural - Reconoce: Consulta previa, tierra y territorios, autonomía, economía intercultural, plan de desarrollo indígena, educación bilingüe, género.
Organización Internacional del trabajo OIT 1989	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio 169 OIT: Jurídicamente vinculante, tutela derechos indígenas, - Estándares: Declaración Naciones Unidas sobre los derechos indígenas, - Enfoque: Autodesarrollo, desarrollo social, económico, cultural y político, - Reconoce: Derechos propiedad tierra y territorios, autodesarrollo, arte, género, autonomía, educación bilingüe, salud tradicional, comercio ético.

Fuente: Elaboración propia en base a las políticas de cooperación Multilateral, 2014.

Según la definición del CAD, se consideran agencias multilaterales aquellas instituciones formadas por Gobiernos de países que dirigen sus actividades de forma total o significativa a favor del desarrollo y de la ayuda a los países receptores. Se considera que una contribución de un país miembro del CAD es Multilateral cuando esa contribución se junta a la de otros países y su desembolso se efectúa a criterio de la agencia internacional.

“... la cooperación Multilateral es aquella en la que los Gobiernos remiten dichos fondos a las organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación de sus propias actividades, de modo que la gestión queda en manos de las instituciones públicas internacionales y no de los Gobiernos donantes”.²⁴⁹

La investigación, comprende el estudio de las “políticas y estrategias de desarrollo con los pueblos indígenas” de los siguientes organismos de cooperación Multilateral:

1. La Organización de las Naciones Unidas (ONU),
2. La Unión Europea (UE),
3. El Banco Mundial (BM),
4. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID),
5. La Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La Directriz de las Naciones Unidas 2008, señala los fundamentos del enfoque de *Derechos Humanos*, en este sentido enuncia los principios de no discriminación, igualdad, igualdad de género, autodeterminación, los derechos colectivos, y el derecho al desarrollo. En esta perspectiva, los pueblos indígenas tienen derecho a un conjunto completo de derechos definidos bajo el derecho internacional. Los aspectos más relevantes se refieren a que los pueblos indígenas no deben estar sometidos a ninguna forma de discriminación, que deben recibir igual trato, deben participar plenamente en la vida pública, y tienen derecho a mantener sus identidades, lenguas y modos de vida distintivos. En concreto se afirma, que el nuevo paradigma de la cooperación internacional con los pueblos indígenas se basa en el concepto de los “Derechos Humanos y Culturalmente Sensibles”.

²⁴⁹ DUBOIS, Alfonso: “Pobreza, bienestar y cooperación.” Universidad del País Vasco, 2000. España.

5.1 LA POLITICA DE NACIONES UNIDAS Y LOS INDIGENAS

La Organización de las Naciones Unidas después de un largo proceso de debates, aprobó la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas” el año 2007. El proyecto surgió en 1982, desde entonces algunos Estados expresaron sus observaciones en relación al *derecho de autodeterminación*, y también al derecho de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales en sus territorios. Otro de los aspectos divergentes está en relación a la dación de medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su *consentimiento libre, previo e informado*. En este contexto, finalmente se logra el consenso y los Estados aprueban el contenido de la Declaración.

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007),
- Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas (2008).

5.1.1 La Declaración ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007

Una de las iniciativas más importantes de las Naciones, ha sido la aprobación de la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007”. La Declaración constituye un instrumento internacional que protegerá a unos 5.000 pueblos indígenas, repartidos en 70 países de los cinco continentes, lo cual representa 370 millones de personas pertenecientes a poblaciones indígenas de todo el mundo. Asimismo reconoce los derechos de los pueblos indígenas en una amplia gama de cuestiones y brinda un marco universal para la comunidad internacional y los Estados.

La Declaración establece los parámetros mínimos de respeto a los derechos de los pueblos indígenas, que incluyen el derecho a la propiedad de la tierra, el acceso a los recursos naturales de los territorios que ocupan, el respeto y preservación de sus tradiciones culturales y su derecho a la libre autodeterminación. De igual forma reconoce los derechos a la educación, la salud, el empleo, la autonomía y otros derechos.

Para las Naciones Unidas es un contexto importante para el tratamiento de los asuntos indígenas y será indudablemente una herramienta significativa para la eliminación de las violaciones de los derechos humanos de la población indígena y un mecanismo de apoyo en la lucha contra la discriminación. No obstante, se reconoce que una Declaración de la Asamblea General no es un instrumento coercitivo del derecho internacional, pero sí representa el desarrollo de normas legales en el ámbito internacional y demuestra el

compromiso político y moral las Naciones Unidas y los Estados miembros para compensar injusticias históricas y de marginación con los pueblos autóctonos.²⁵⁰ Uno de los aspectos más importantes del texto está en relación al derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos, varios artículos mencionan su derecho a poseerlas, utilizarlas y desarrollarlas de acuerdo a sus propias formas de organización y cosmovisión. Igualmente señala que los Estados celebraran consultas y cooperaran de buena fe con los pueblos indígenas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (Art. 19).

La aprobación de la Declaración ha sido la señal más clara hasta la fecha, de que la comunidad internacional se compromete a proteger los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.²⁵¹ Si bien es cierto que la declaración no constituye una norma jurídicamente obligatoria para los Estados y que, por consiguiente, no impone obligaciones jurídicas a los Estados; merece resaltar que su compromiso político y fuerza moral para compensar injusticias y desventajas históricas es significativa. La Declaración apertura un espacio para la discusión y dialogo entre los pueblos indígenas y los Estados.

La Declaración reconoce los *derechos colectivos* de los pueblos indígenas, dentro del marco del derecho internacional. Este proceso se traslada también a cambios legales en el ámbito nacional y regional a favor de estas culturas, además es de considerar que esta tendencia de reconocimiento de los derechos no está siempre acompañada de su implementación, razón por la cual es necesario diseñar políticas públicas concretas, específicas para cerrar la *brecha de implementación* que actualmente existe entre el nivel nacional e internacional.²⁵²

Asimismo señala que la mayoría de las normas internacionales de derechos humanos protegen los derechos del individuo. Los pueblos indígenas necesitan el reconocimiento de sus *derechos colectivos* específicos para su subsistencia como grupos humanos. Estos

²⁵⁰ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas fue aprobada el 13-09-2007, durante la 61ª sesión de la Asamblea General. La idea se originó en 1982, desde entonces el progreso fue lento porque varios Gobiernos expresaron variadas reservas sobre el *derecho a la autodeterminación* y sobre el control de los pueblos indígenas de los *recursos naturales en sus territorios*. Los cuatro Gobiernos que votaron en contra, expresaron serias reservas al texto final de la Declaración, en particular los artículos 19 y 26. Por ejemplo Australia, se manifestó contra el mantenimiento de los sistemas jurídicos tradicionales indígenas, Canadá fue más allá y dijo que aunque apoya “el espíritu de la Declaración, ella contiene aspectos fundamentalmente incompatibles con la Constitución del Canadá” y señaló en particular el *artículo 19*, que requiere que los Gobiernos celebren consultas con los indígenas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado; y el *artículo 26* que podría permitir reclamaciones sobre los territorios indígenas históricos.

²⁵¹ Véase, el documento de KEMPF, Isabel: “Pueblos Indígenas y Política en América Latina - Resistiendo al viento: avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los derechos de los pueblos indígenas en Naciones Unidas”. CIBOD. Pág. 176. Barcelona - año 2007.

²⁵² KEMPF, Isabel: 2007, *Op. cit.*, pág. 161 y 162.

derechos incluyen los derechos sobre sus tierras y territorios, el reconocimiento de sus identidades propias, y el autogobierno. La Declaración reconoce el derecho de libre determinación, en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen su desarrollo económico, social y cultural (Art. 3).

En este contexto (Assies, 2007) una Declaración no es más que eso y en ningún caso constituye un instrumento vinculante, con los Estados firmantes,²⁵³ sin embargo establece un horizonte en la lucha por los derechos de los pueblos indígenas. La Declaración refleja el proceso de visibilización de los pueblos indígenas y su lucha por sus derechos que obtuvo nuevos caracteres en el transcurso de la década de 1970. La Declaración abre una valiosa oportunidad para mejorar la eficacia de la protección internacional de los derechos indígenas en la actuación de los mecanismos de los derechos humanos. Asimismo, insta al sistema de cooperación internacional, que mediante sus diferentes actores e instrumentos logre la transversalización e integración de los asuntos de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo, y brindar una eficaz asistencia técnica y financiera a los diferentes programas y proyectos de desarrollo en favor de esta población. En definitiva durante los últimos años la comunidad internacional ha reconocido que hay que prestar atención especial a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Pero el gran reto es la brecha que existe entre la normatividad actual y la implementación en la práctica de estas normas.

En relación al *concepto de pueblos indígenas*, la Declaración sostiene que en la actualidad no existe una definición internacionalmente consensuada sobre la expresión de *pueblos indígenas*. En buena medida, esto se debe a la gran variedad de situaciones a las que se enfrentan dichos pueblos.²⁵⁴ Al principio del debate internacional, en los años ochenta, se consideró como rasgo determinante su existencia con anterioridad a la llegada de otros pueblos colonizadores (experiencias de América y Oceanía) y el mantenimiento de sus estructuras sociales y políticas propias en contraposición con los sistemas occidentales.

En este sentido la Declaración, no asume una definición específica sobre la expresión *pueblos indígenas*, pero señala las características básicas de los pueblos indígenas, en base a las definiciones ya existentes como del Convenio 169 de la OIT de 1989. La comunidad internacional no ha formulado una definición consensuada del concepto de pueblos indígenas, y la opinión que actualmente prevalece es que no se requiere una definición

²⁵³ Véase, el trabajo de ASSIES, Willem: "Pueblos Indígenas y Política en América Latina - Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización" Editorial Fundación CIBOD. Pág. 228. Barcelona - España 2007.

²⁵⁴ KEMPF, Isabel: 2007, *Op. cit.*, pág. 162.

universal formal para el reconocimiento y la protección de sus derechos.²⁵⁵ Sobre el concepto de indígena, señala los siguientes factores:²⁵⁶

- La prioridad en el tiempo por la que respecta a la ocupación y el uso de la prioridad en el tiempo y el uso de determinado territorio;
- La perpetuación voluntaria de la distinción cultural, que puede incluir los aspectos del idioma, la organización social, la religión y los valores espirituales, los modos de producción, las leyes e instituciones;
- La conciencia de la propia identidad, así como su reconocimiento por otros grupos, o por las autoridades estatales, como una colectividad distinta; y
- Una experiencia de sometimiento, marginación, desposeimiento, exclusión o discriminación, independientemente de que estas condiciones persistan o no.

En relación a la definición del término de “pueblos indígenas”, la Declaración señala que los indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones (Art.33). De esta manera indica que el principio de *auto identificación* como indígena o tribal es considerada un criterio fundamental, y afirma que ésta es la práctica de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas. En concreto, la Declaración no es jurídicamente vinculante, pero representa un instrumento dinámico para el desarrollo de normas legales en el ámbito internacional, el cual permitirá proteger a las poblaciones indígenas contra la violación de sus derechos, la discriminación y exclusión. En este sentido la Declaración apertura una valiosa oportunidad para mejorar la eficacia en la protección de los derechos indígenas y los mecanismos de los derechos humanos.

5.1.2 Principales artículos de la Declaración de las Naciones Unidas 2007

Enfoque de desarrollo: Política se basa en los derechos humanos, reconoce los derechos colectivos y los principios sobre la identidad étnica, auto identificación, discriminación, tierras, territorios y recursos naturales; conocimientos y prácticas tradicionales. Así, como autonomía y libre determinación, fortalecimiento y participación indígena, consentimiento libre, previo e informado, medicina tradicional, educación bilingüe entre otros elementos.

²⁵⁵ Véase el documento de las Naciones Unidas: “Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas”. Página 8 y 9, Febrero 2008.

²⁵⁶ NACIONES UNIDAS: Documento de trabajo sobre el concepto de “pueblos indígenas” del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2).

Alcance de política: Formula un enfoque basado en los Derechos Humanos y, enfatiza que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad, en este contexto desarrolla el principio de auto identificación como criterio principal. Además, señala que los pueblos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación.

Las culturas étnicas tienen derecho a la libre determinación, en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. En este aspecto, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas. Además las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo y, entre otras cosas, de empleo o salario. La Declaración no constituye una norma jurídicamente obligatoria para los Estados y que, por consiguiente, no impone obligaciones jurídicas a los Gobiernos. Empero, si representa un compromiso político de la comunidad internacional para proteger sus derechos y enmendar injusticias históricas.

Respeto a los derechos humanos: “...los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos” (Art. 1).

Auto identificación: Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven (Art. 33).

Discriminación: “Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas” (Art. 2). Asimismo, “Los individuos y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable. Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo y, entre otras cosas, de empleo o salario” (Art. 17, 1-3).

Tierras, territorios y recursos: “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y

otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras” (Art. 25). Además: “Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o adquirido. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional” (Art. 26, 1, 2).

Autonomía y libre determinación: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (Art. 3).

- “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas” (Art. 4).
- “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones” (Art. 23).

Conocimientos y prácticas tradicionales: “Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales y literaturas” (Art. 11, 1).

Fortalecimiento y participación indígena: “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (Art.5).

Consentimiento libre previo e informado: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado” (Art. 19).

- “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo” (Art. 32,2).

Estado y mecanismos de protección: “Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de: Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica. Todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos. Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos. Toda forma de asimilación o integración forzada” (Art. 8, 2, incisos a, b, c, d, e).

La integridad del territorio nacional: “Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes” (Art. 46, 1).

Educación bilingüe: “Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación” (Art. 14,1-2).

Salud: “Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales,

animales y minerales de interés vital. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud” (Art. 24, 1).

Derechos colectivos: Reconociendo y reafirmando que los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen *derechos colectivos* que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos (Introducción de la Declaración).

- “Los pueblos indígenas tienen el *derecho colectivo* a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo” (Art. 7, 2).
- “Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus *derechos individuales y colectivos*. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas y las normas internacionales de derechos humanos” (Art. 40).

Siendo estos los principales aspectos de la Declaración 2007, se subraya que constituye un instrumento internacional que reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas y brinda un marco universal para el diálogo y el entendimiento de la comunidad internacional, los Estados y los pueblos indígenas. En esta perspectiva, la declaración expresa un conjunto de principios, para la promoción y protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, dichos principios tienen como fundamento los *Derechos Humanos*, que desarrolla los conceptos sobre el principio de libre determinación, autonomía, discriminación, tierras, territorios y recursos; libre determinación, y el principio del consentimiento libre, previo e informado.

Diversos expertos en temas indígenas sostienen que una Declaración no es un instrumento coercitivo del derecho internacional que obliga a los Estados firmantes, pero sí representa un mecanismo para la interpretación, el análisis y el desarrollo de normas jurídicas en el ámbito internacional, y pone de manifiesto el compromiso político de las Naciones Unidas y los Estados miembros para reivindicar los derechos de la población

indígena. Para la ONU es un marco importante para el tratamiento de los asuntos indígenas y constituye un mecanismo para la eliminación de las violaciones de los derechos humanos.

La Declaración también reconoce el derecho de los pueblos indígenas a su *libre determinación*, entendido como el derecho a determinar libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural. Además los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como aplicar sus propios modelos de desarrollo. La Declaración exhorta a los Estados a celebrar consultas de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su *consentimiento previo, libre e informado* antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios. Las organizaciones indígenas afirman que la Declaración constituye un instrumento esencial para la protección de sus derechos. Por esta razón solicitan a los Estados y a las agencias de cooperación internacional, desarrollar una legislación secundaria para su implementación práctica.

Los aspectos más relevantes de la Declaración, están en relación a la protección de los *derechos colectivos* de los pueblos indígenas, especialmente el derecho sobre sus tierras, territorios y recursos. De la misma forma el reconocimiento a su cultura, identidad y lengua, al empleo, la salud, la educación y a determinar libremente su condición política y la aplicación de sus propios modelos de desarrollo económico. Enfatiza el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones, y a perseguir libremente su desarrollo de acuerdo con sus propias necesidades y aspiraciones.

Sin embargo, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos de las Naciones Unidas, subraya que el verdadero reto del futuro está en la puesta en práctica de tales normas, pudiendo hablarse de la existencia de una gran *brecha de implementación*, entre las legislaciones existentes y la realidad diaria en la que viven los pueblos indígenas. En este sentido sostiene que el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas es un primer paso para la elaboración de políticas públicas que aseguren su participación en un proceso de desarrollo que realmente les beneficie para crear un círculo virtuoso de realización de sus derechos, desarrollo con identidad y autodeterminación.²⁵⁷

²⁵⁷ Véase, el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas (E/CN.4/2006/88) del 2006.

5.2 DIRECTRIZ DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS INDIGENAS 2008

Las Naciones Unidas, en el documento “Directrices sobre los asuntos indígenas de 2008”, señala su política operativa de cooperación dirigida a los pueblos indígenas, en el cual afirma que en muchos lugares del mundo sufren de una historia de discriminación y exclusión que les ha dejado al margen de las sociedades dominantes. Por esta razón, encaran grandes dificultades para mantener sus propios modelos de desarrollo y por consiguiente la pobreza y la exclusión les afectan de manera desproporcionada.²⁵⁸

Los pueblos indígenas, tienen culturas y cosmovisiones distintas y únicas, y sus necesidades actuales y aspiraciones para el futuro pueden diferir de aquellas de la población dominante. Su igual valor y dignidad sólo pueden ser asegurados por medio del reconocimiento y protección no sólo de sus derechos individuales sino también de sus *derechos colectivos* como grupos distintivos. Estos derechos pueden materializarse de manera significativa cuando se afirma colectivamente. En este sentido, estos principios representan un marco para la formulación de instrumentos internacionales que tengan como propósito el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas.

La Directriz Operativa, sostiene que la práctica de la cooperación se encuentra ante conceptos novedosos y de escaso desarrollo teórico y conceptual. Entre estos aspectos está el enfoque de los *derechos humanos y culturalmente sensibles*, el principio del autodesarrollo y la participación plena y efectiva según sistemas propios, la utilización de indicadores basados en derechos humanos, los derechos colectivos entre otros aspectos. En este sentido, considera prioritario y de gran interés para la cooperación, el desarrollo teórico práctico de estos conceptos, asimismo el diseño de esquemas metodológicos y de indicadores específicos entre otros elementos.²⁵⁹

La mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos protegen los derechos del individuo. Los pueblos indígenas necesitan el reconocimiento de sus *derechos colectivos* específicos para su supervivencia como grupos humanos.²⁶⁰ Estos derechos incluyen los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios, a mantener sus

²⁵⁸ El Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas (E/CN.4/Sub.2/1986/7, Martínez Cobo) describe esta situación de discriminación histórica en un contexto contemporáneo.

²⁵⁹ Las Directrices de las Naciones Unidas 2008, busca proteger los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, en esta orientación señala que el reconocimiento de tales derechos es necesario para asegurar la existencia, el desarrollo y el bienestar de los pueblos indígenas como colectividades distintivas. La Directriz pone énfasis en los *derechos colectivos* de los pueblos indígenas, los cuales incluyen el reconocimiento de sus historias, lenguas, identidades y culturas distintas, pero también de su derecho colectivo a las tierras, los territorios y los recursos naturales que tradicionalmente han ocupado y usado.

²⁶⁰ Véase el documento: “Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas”. Página 10, Febrero 2008.

culturas, el autogobierno y a que se les pida su consentimiento libre, previo e informado en decisiones que puedan afectar sus tierras y territorios. Tales derechos son considerados las normas mínimas para la protección de su existencia como pueblos distintivos, y abordan los desafíos de la mayoría de los pueblos indígenas del mundo.

En este contexto, durante los últimos años la comunidad internacional ha reconocido que hay que prestar atención especial a los *derechos individuales y colectivos* de los pueblos indígenas. Como resultado de ello, varios instrumentos internacionales tratan los derechos de los pueblos indígenas o incluyen estipulaciones pertinentes a ellos.²⁶¹ Los estándares internacionales, en la cual se enmarca las Directrices de las Naciones Unidas, son el Convenio 169 de la OIT de 1989, la Declaración de las Naciones Unidas de 2007, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, entre otros instrumentos.²⁶²

Enfoque de desarrollo: Está basado en el respeto a los “derechos humanos y culturalmente sensibles”. En este marco desarrolla los principios básicos de la no discriminación, la igualdad e igualdad de género, la autodeterminación, los derechos colectivos y el derecho al desarrollo. La Directriz formula un marco normativo, político y operativo amplio para la implementación de un enfoque de desarrollo para y con los pueblos indígenas, basado en el enfoque de los *Derechos Humanos*.²⁶³ En esta tendencia la Directriz sugiere líneas de acción para la planificación, implementación y evaluación de programas de desarrollo con los pueblos indígenas.

5.2.1 Temas claves relacionados al enfoque de los Derechos Humanos

Los temas claves están en relación con el principio de auto determinación, las tierras y, territorios, recursos naturales, asuntos ambientales, conocimiento tradicional, justicia, salud, educación, sector privado y mujeres indígenas. En este tema considera:

Principio de autodeterminación: El concepto de “autodeterminación”, es sinónimo de autogobierno, autonomía, autogestión. Los pueblos indígenas tienen una larga tradición de

²⁶¹ La Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo OIT, las Instituciones financieras de desarrollo como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Asian Development Bank, la Unión Europea y países como Alemania, España, Dinamarca, Noruega y Holanda, han formulado políticas específicas dirigido a los pueblos indígenas. Desde 1993, las diversas Cumbres Mundiales han hecho referencia a los pueblos indígenas en sus declaraciones finales o programas de acción.

²⁶² DIRECTRICES ONU: 2008, *Op. cit.* Pág.4.

²⁶³ Véase, el documento de las NACIONES UNIDAS: “El desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos”. Disponible en la página <http://www.undp.org>

formas de autogobierno, siendo estas interrumpidas por los Estados coloniales. Igualmente sostiene la Directriz de las Naciones Unidas de 2008, que el restablecimiento de relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas en la cuales la comunidad determina su propio futuro en concordancia con sus propios procesos es el principio clave de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

- La autodeterminación expresada en esta forma es vital para la existencia continuada de los pueblos indígenas como pueblos distintivos. El principio de *autodeterminación* puede ser implementado en la práctica a través de una variedad de mecanismos, incluyendo disposiciones de autonomía sobre servicios básicos como la educación y la salud, reconocimiento de los órganos tradicionales de toma de decisiones políticas y sistemas legales, así como una plena y efectiva participación en la vida pública.²⁶⁴

Tierras y territorios: Las tierras y los territorios tienen dimensiones materiales, culturales y espirituales para los pueblos indígenas. Son necesarios para su supervivencia y sostenibilidad económica, y están intrínsecamente ligados a la identidad y existencia de un pueblo. Los pueblos indígenas exigen la propiedad inalienable y colectiva de sus tierras y territorios. Los pueblos indígenas son amenazados por cualquier invasión de sus tierras y territorios y esta vulnerabilidad es especialmente aguda para pueblos que viven en aislamiento voluntario.

- La Directriz señala que las *tierras y territorios* de los pueblos indígenas deben ser reconocidos jurídicamente, demarcados y protegidos de presiones externas. Los Estados deben reconocer los sistemas de gestión tradicionales de los indígenas. Los pueblos indígenas tienen derecho a tierras usadas tradicionalmente. En casos en donde se hayan perdido tierras debido a procesos de desarrollo nacional, se reconoce la reparación.²⁶⁵

Los recursos naturales: Los recursos naturales son componentes vitales e integrales de sus tierras y territorios. El concepto incluye todo el medio ambiente: suelo y subsuelo, aguas, bosques, hielos y aire. Los pueblos indígenas han sido los guardianes de estos entornos naturales y desempeñan un papel clave, a través de sus tradiciones, en mantenerlos

²⁶⁴ Este principio rector se fundamenta en los artículos 3, 4, 18, 19, 23 y 32, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 2007.

²⁶⁵ Artículos 10, 25-32 Declaración de Naciones Unidas y artículos 6,13 y19 del Convenio 169 de la OIT.

respetuosamente para las generaciones futuras. Asimismo han administrado estos recursos de manera sostenible durante milenios, y en muchos lugares han creado paisajes bioculturales únicos.

- En la implementación de este principio, debe reconocerse que los pueblos indígenas tienen derecho a los recursos naturales en sus tierras aun en países en donde los derechos al subsuelo y los recursos naturales pertenecen jurídicamente al Estado. Sin embargo, estos derechos a menudo se expresan a través de acuerdos legales que definen cómo serán usados los recursos, asegurando la protección del patrimonio indígena, la distribución de beneficios y la compensación. El derecho de los pueblos indígenas a los recursos necesarios para su subsistencia y desarrollo debe ser respetado. En el caso de recursos del subsuelo propiedad del estado, los pueblos indígenas tienen derecho al *consentimiento libre, previo e informado* para la exploración y explotación de dichos recursos y tienen derecho a cualquier disposición para la distribución de beneficios.²⁶⁶

Asuntos ambientales: Los pueblos indígenas son dependientes de sus tierras y recursos naturales, y cualquier cambio en el ecosistema puede afectar su modo de vida y supervivencia. La degradación ambiental contribuye a la continuación de la pobreza en las comunidades indígenas debido a su fuerte dependencia del medio ambiente para sus medios de sustento. Muchos pueblos indígenas viven en áreas ricas en biodiversidad y particularmente vulnerables a los cambios ambientales. Las leyes, creencias y costumbres indígenas constituyen un marco cultural para las relaciones armónicas entre los pueblos indígenas y su entorno. En este contexto los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y capacidad productiva del medio ambiente. La relación espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras y territorios y sus prácticas ambientalmente sostenibles han sido reconocidas y los esfuerzos de conservación en tierras indígenas, tienen que tener lugar con el consentimiento libre, previo e informado y la plena participación de las comunidades involucradas.²⁶⁷

Conocimiento tradicional y expresiones culturales. Las culturas indígenas a través de generaciones, han desarrollado ricos conjuntos de conocimientos acerca del mundo natural,

²⁶⁶ Este principio se sustenta en el Convenio 169 de la OIT en los artículos 20, 25-30, en la Declaración de Naciones Unidas y en el artículo 8j., del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

²⁶⁷ Convenio sobre la Diversidad Biológica: Artículos 29, declaración de Naciones Unidas, Artículos 7 y 15 del Convenio 169 de la OIT. Artículo 8j del Convenio sobre la diversidad biológica.

salud, tecnologías y técnicas, ritos y rituales, y otras expresiones culturales. No obstante, sus conocimientos, prácticas y creatividad tradicionales siguen siendo explotados por otros sin su consentimiento y/o una participación equitativa en los beneficios. La Declaración de Naciones Unidas reconoce los derechos de los pueblos indígenas a controlar, poseer y gestionar su conocimiento y creatividad tradicional. Los pueblos indígenas tienen derecho a usar y preservar sus lenguas y los estados deben respetar este derecho.²⁶⁸

Administración de Justicia: (Leyes consuetudinarias indígenas). Los pueblos indígenas son estigmatizados por las culturas y sistemas de justicia de las sociedades dominantes y son discriminados o tratados de manera despectiva por la policía, y los sistemas de justicia dominantes. Sin embargo, los pueblos indígenas tienen sistemas de justicia internos de vieja data a veces enfocados en la rehabilitación o reparación en vez del castigo. En algunos países, el estado reconoce las cortes y leyes tradicionales de los pueblos indígenas. Se reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a la no discriminación y a igual trato en asuntos relativos a la justicia y el derecho a la traducción a sus propias lenguas en las cortes. El derecho consuetudinario indígena debe ser tomado en cuenta en decisiones para la resolución de conflictos.²⁶⁹

Salud y seguridad social: En relación a la salud, los pueblos indígenas generalmente tienen una esperanza de vida menor, mayores tasas de mortalidad materna e infantil, y un menor acceso a servicios de salud que los promedios nacionales. La plena participación de los pueblos indígenas en el manejo de los servicios de salud en sus comunidades, mejor acceso a procesos de diagnóstico y tratamientos modernos, el uso de la *medicina tradicional* y los servicios de salud reproductiva culturalmente apropiados son considerados pasos para mejorar la salud de los pueblos indígenas.²⁷⁰

Educación: En el aspecto de la educación los pueblos indígenas tienen menos años de educación y menos acceso a educación y capacitación vocacional que los promedios nacionales. Por otra parte, sus propios sistemas educativos pueden no estar reconocidos al

²⁶⁸ Declaración de las Naciones Unidas: Artículo 31 y artículo 7. Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, artículo 15, Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, artículos 8j, 10c, 15 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y artículo 27 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos.

²⁶⁹ Artículos 13, 34,40 de la Declaración de Naciones Unidas, artículos 8-12 del Convenio 169 de la OIT.

²⁷⁰ Artículos 7, 21,23, 24, y 29 Declaración de Naciones Unidas, Artículos 7,20, 24 y 25; del Convenio 169 de la OIT. y el Programa de acción de la conferencia Internacional sobre Población y desarrollo.

mismo nivel que el sistema dominante. Si bien las mujeres y niñas indígenas son importantes como poseedoras de conocimiento tradicional, al mismo tiempo han sido particularmente desfavorecidas en los sistemas de educación formales. En algunos países, se considera que la educación intercultural es el medio para dar reconocimiento a las culturas indígenas en el sistema educativo más amplio.²⁷¹

Sector privado: Las empresas privadas están emprendiendo cada vez más actividades económicas en las tierras de pueblos indígenas. En muchos casos, estas actividades, y en particular las actividades industriales extractivas tales como la minería y la producción maderera, tienen efectos negativos para los pueblos indígenas y sus tierras. La explotación de recursos en las tierras de los pueblos indígenas debe permitirse solamente con su plena consulta, participación y *consentimiento libre, previo e informado*. Los pueblos indígenas no serán reubicados sin su consentimiento.²⁷²

Mujeres indígenas: En muchos casos, se discrimina contra las mujeres indígenas de manera doble debido a su origen étnico y a su género. Esto da como resultado que las mujeres indígenas estén en peor situación que los hombres indígenas y las mujeres no indígenas en términos de niveles de pobreza, acceso a educación, recursos económicos y de salud, participación política y acceso a la tierra, entre otros asuntos. Los instrumentos internacionales, reconocen que la discriminación contra la mujer en todas sus formas debe ser condenada y apropiadamente combatida. Las mujeres y los hombres indígenas tienen derechos iguales. Los planes de desarrollo indígena, deben hacer énfasis en componentes programáticos explícitos relativos a los derechos de las mujeres indígenas y el empoderamiento de las mujeres indígenas tanto a nivel formal (leyes, políticas) como informal (costumbres y factores culturales).²⁷³

5.2.2 Fundamentos básicos del enfoque de Derechos Humanos

Los fundamentos del enfoque de *Derechos Humanos*, se refieren a los principios de no discriminación, igualdad, igualdad de género, autodeterminación, los derechos colectivos, y

²⁷¹ Artículos 11-15 Declaración Naciones Unidas, Artículos 26-31 Convenio 169 de la OIT. Artículos 28-30 Convención sobre los derechos del niño.

²⁷² Artículos 3, 10, 16, 20, 29,32 Declaración de Naciones Unidas, Artículos 15-16 Convenio 169 de la OIT.

²⁷³ Artículo 44, Declaración de Naciones Unidas, Artículo 3 Convenio 169 de la OIT. Artículo 32 Declaración de Beijing y Artículo 34 de la Plataforma de acción de Beijing.

el derecho al desarrollo. En esta perspectiva los pueblos indígenas tienen derecho a un conjunto completo de derechos definidos bajo el derecho internacional. No deben estar sometidos a ninguna forma de discriminación, deben recibir igual trato, y tienen derecho a mantener sus identidades, lenguas y modos de vida distintivos.

El derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación se expresa cada vez más por medio de disposiciones de autogobierno o autonomía. Tanto el Convenio 169 de la OIT, como la Declaración, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a poseer y controlar sus tierras y, en diferente medida, su derecho a poseer, usar y gestionar los recursos naturales en dichas tierras. Finalmente, se entiende que para los pueblos indígenas el derecho al desarrollo implica su derecho a decidir el tipo de desarrollo que tiene lugar en sus tierras y territorios de acuerdo con sus propias prioridades y culturas. En este aspecto la Declaración de la ONU exhorta a los Estados a consultar con los pueblos indígenas para obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras y recursos.

La DIRECTRIZ de Naciones Unidas 2008, en relación al enfoque basado en los Derechos Humanos, señala los siguientes principios básicos:

Principio de no discriminación: Varios países han llevado a cabo reformas constitucionales y han adoptado leyes que reconocen identidades indígenas distintas y el carácter multicultural del estado. Sin embargo, en la mayoría de los casos estas reformas no han podido eliminar el legado de discriminación histórica contra los pueblos indígenas y contra las mujeres indígenas.²⁷⁴ Donde existen datos, éstos indican disparidades entre la población indígena y la sociedad como un todo y confirman que los pueblos indígenas, y en particular las mujeres y niños indígenas, tienen menos acceso a servicios de salud, educación y vivienda adecuada, disponen de ingresos menores y tienen menos oportunidades de empleo y capacitación.²⁷⁵

Igualdad: Según la norma internacional de derechos humanos, los pueblos indígenas, al igual que todos los seres humanos, tienen derecho a gozar de todos los derechos humanos y

²⁷⁴ Véase el informe del Relator Especial del año 2006. (E/CN.4/2006/78) acerca de la cuestión de reformas constitucionales, legislación e implementación de leyes relativas a la promoción y protección de los derechos de las personas indígenas.

²⁷⁵ BANCO MUNDIAL: “Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina”. 1994-2004. Hall y Patriños 2005.

libertades fundamentales incluidos tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y culturales, tales como los derechos a salud y educación. Tienen derecho a igual trato y a beneficiarse, como cualquier ciudadano del estado en que viven, del desarrollo económico y del progreso de otra índole. Estos derechos son aplicables por igual a los hombres y las mujeres. Sin embargo, en la práctica los pueblos indígenas a menudo no han sido tratados de igual manera y enfrentan exclusión social. El asegurar que los pueblos indígenas tengan oportunidades iguales puede requerir que los estados tomen medidas especiales o focalizadas para compensar injusticias y desventajas históricas, incluida la doble discriminación enfrentada por las mujeres indígenas.²⁷⁶

Igualdad de género: Los programas deben trabajar por la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres indígenas y la protección de sus derechos humanos. Esto implica tener en cuenta las perspectivas, necesidades, oportunidades y desafíos de las mujeres indígenas mientras se formulan, implementan, y evalúan las políticas y programas.

Autodeterminación: La Declaración señala que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.²⁷⁷ Los representantes de los pueblos indígenas y los Estados han discutido en profundidad las implicaciones del derecho a la autodeterminación. Los estados han expresado preocupaciones relativas a su integridad territorial debido a posibles demandas de independencia de parte de los pueblos indígenas.²⁷⁸ Los pueblos indígenas han subrayado su deseo de determinar su propio desarrollo, bienestar y futuro en concordancia con sus modos de vida y culturas.

Derechos colectivos: Los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos protegen los derechos de los individuos y establecen obligaciones para los Estados de garantizar, proteger y respetar dichos derechos. Los derechos relacionados con los pueblos indígenas buscan proteger, además de los derechos individuales, sus derechos colectivos, ya que el reconocimiento de tales derechos es necesario para asegurar la existencia, el

²⁷⁶ La Recomendación General n° 23: “La situación de las poblaciones indígenas del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial”, propone varias medidas para su mejoramiento. Disponible en: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc>.

²⁷⁷ Directriz Naciones Unidas (ONU) : 2008, *Op. cit.* pág.13.

²⁷⁸ El Artículo 46, señala: “Nada de lo contenido en la presente Declaración se entenderá - en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos”. Ver, Directrices ONU: Art. 46, Pág. 13, del 2008.

desarrollo y el bienestar de los pueblos indígenas como colectividades distintivas.²⁷⁹ La experiencia ha demostrado que a menos que se respeten los derechos colectivos de los pueblos indígenas existe el riesgo de que tales culturas desaparezcan mediante la asimilación forzada.

El derecho a su propio desarrollo: Los pueblos indígenas tienen derecho a definir y decidir sus propias prioridades de desarrollo. Esto significa que tienen derecho a participar en la formulación, implementación y evaluación de planes y programas para el desarrollo nacional y regional que puedan afectarlos. Las tierras de los pueblos indígenas han sido afectadas desproporcionadamente por actividades de desarrollo debido a que a menudo contienen valiosos recursos naturales tales como maderas, minerales, recursos de biodiversidad, agua y petróleo, entre otros.²⁸⁰

Apreciaciones sobre la Directriz de las Naciones Unidas 2008

La *Directriz de las Naciones Unidas 2008*, contiene principios, enfoques y estrategias programáticas que tienden a transversalizar los asuntos indígenas y, busca integrar las cuestiones indígenas a nivel de país, lo cual implica adaptar los procesos y estrategias para asegurar su participación efectiva. La Directriz destaca que los derechos humanos, sus prioridades y características específicas de los pueblos indígenas deben ser plenamente respetados y fortalecidos para su inclusión en los programas de desarrollo. En igual tendencia, los principios de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, constituyen el marco de referencia para la adopción de un enfoque basado en los *derechos humanos y culturalmente sensibles*, al abordar la cuestión de los indígenas.

La transversalización e integración de los asuntos indígenas en el desarrollo implica que los principios de diversidad cultural y su corolario, el diálogo intercultural, tienen que ser integrados en todas las políticas y programas. Este concepto se refleja en el programa de acción del segundo decenio internacional de pueblos indígenas, el cual declara: “Se recomienda que la cultura se integre como requisito previo y como base para la elaboración de los proyectos de desarrollo, a fin de crear desarrollo con identidad, respetando el modo de vida de los pueblos y fomentando un desarrollo humano sostenible”.²⁸¹ Asimismo,

²⁷⁹ Directriz Naciones Unidas (ONU): 2008, *Op. cit.* pág.14.

²⁸⁰ Véase, Directriz Naciones Unidas (ONU): 2008, *Op. cit.*, pág.15.

²⁸¹ Véase, Directriz Naciones Unidas (ONU): 2008, *Op. cit.*, pág.27.

implica la participación efectiva de los pueblos indígenas en todos los ciclos de programación y procesos de planificación estratégica.

La comprensión colectiva entre las agencias de Naciones Unidas sobre el desarrollo basado en un enfoque de *derechos humanos*, identifica principios clave de derechos humanos que deben guiar el proceso de cooperación y desarrollo con la población indígena. Entre estos principios de derechos humanos están la universalidad e inalienabilidad, la indivisibilidad, la interdependencia e interrelación, la no discriminación e igualdad, la participación e inclusión, y la rendición de cuentas.²⁸²

Otra herramienta principal de la Directriz, es la *planificación estratégica* que tiene como objetivo lograr la participación de los pueblos indígenas en el diseño de las políticas públicas, y de incorporar su problemática en los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional. Igualmente señala que la diversidad cultural en la sociedad debe ser comprendida y promovida como un elemento de riqueza y un recurso para el desarrollo.

En *síntesis*, la Directriz de las Naciones Unidas 2008, contiene principios y metodologías, que orientan la aplicación práctica de los mecanismos de la cooperación con los pueblos indígenas. En este marco reconoce el derecho a la libre determinación, los derechos colectivos, el derecho de consentimiento previo, libre e informado. Igualmente plantea un novedoso enfoque basado en los Derechos Humanos, de igual forma se refiere a la protección de sus tierras, territorios y recursos naturales. Constituye uno de los temas más relevantes el principio de “autodeterminación”, que significa también autogobierno, autonomía, y autogestión. En esta tendencia, otros elementos son la tierra, territorio, los recursos naturales, los asuntos ambientales, la salud etc. El propósito fundamental es el restablecimiento de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, donde la comunidad indígena determina su propio camino en armonía con sus propios procesos de desarrollo, aspecto que es el principio clave de la Declaración de las Naciones Unidas.

La Directriz 2008, sostiene que las tierras y los territorios tienen dimensiones materiales, culturales y espirituales para los indígenas. Estos elementos son necesarios para su supervivencia y sostenibilidad económica, y están básicamente ligados a la identidad y existencia de un pueblo. En concreto, la Directriz formula un conjunto de normas obligatorias y metodologías de referencia para toma de decisiones en la implementación de programas y proyectos de desarrollo dirigido a los pueblos indígenas, en el marco del enfoque basado en los derechos humanos.

²⁸² NACIONES UNIDAS: El desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos: hacia una comprensión colectiva entre las agencias de la ONU. <http://www.undp.org/governance/docs/HR.Pdf>.

5.3 POLITICA DE LA UNION EUROPEA CON LOS PUEBLOS INDIGENAS

5.3.1 Las relaciones económicas de la Union Europea con América Latina

Las relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina, se refleja en las siguientes áreas. *Primero*, en el ámbito económico, la UE pasó a ser el principal origen de la inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe entre 2000 y 2009, de hecho, para varias empresas europeas, el mercado Latinoamericano se transformó en una fuente clave de beneficios, sobre todo en el contexto de un mercado europeo que crece lentamente y sufre la crisis del euro. *Segundo*, en el ámbito político, ambas regiones han celebrado ocho cumbres presidenciales bianuales desde 1999 hasta 2015, con varios resultados concretos. *Tercero*, ambas regiones han intensificado su cooperación en diversos ámbitos. La Unión Europea ha apoyado un gran número de iniciativas en distintas áreas, como el desarrollo urbano, la cohesión social, la enseñanza superior, la internacionalización de las pymes, las tecnologías de la información y el cambio climático (CEPAL, 2011).

Cabe destacar además que ambas regiones son complementarias, tanto en lo cultural como en la profundización de sus relaciones bilaterales políticas y económicas. Como ha señalado el escritor Carlos Fuentes: *América Latina es lo más parecido a Europa fuera de Europa*. Todos los países han adoptado una economía de mercado, y algunos se han beneficiado de flujos importantes de inversiones extranjeras. No obstante, la situación económica es muy heterogénea a nivel regional.²⁸³ La región tiene todavía grandes brechas por cerrar: la pobreza y la desigualdad, donde la mitad de la riqueza se concentra en el 10 % de la población (frente al 30 % de la riqueza en los países industrializados) y más de 200 millones de personas vivían por debajo del umbral de la pobreza y unos 88 millones en pobreza extrema en 2005. En este sentido, se subraya que la precariedad y la marginación afectan muy a menudo a las *poblaciones indígenas* y a las minorías étnicas.²⁸⁴

Las desigualdades en la región siguen siendo no solo un problema moral sino también un obstáculo para el desarrollo, y persiste la brecha con los países industrializados en materia de tecnologías, innovación y competitividad. En estos ámbitos, la Unión Europea ofrece grandes oportunidades para forjar redes y afianzar la cooperación pública y privada con las empresas y gobiernos para promover alianzas tecnológicas y empresariales.

²⁸³ Véase, ARCE, Rafael: “Las relaciones de la Unión Europea con América Latina”, Edición, Instituto L.R. Klein, Centro Gauss, UAM. Página 3 y 4. 2003. Disponible en la Web: www.uam.es/Klein/gauss.

²⁸⁴ Comisión Europea: América Latina: Documento de programación regional 2007-2013 - (E/2007/1417) Pág.1.Resumen ejecutivo. 12 de julio de 2007.

Algunas economías de la Unión Europea, se encuentran en una situación de déficit fiscal y deuda pública y privada por la crisis de la zona del euro. En este escenario la Unión Europea, tiene como retos principales la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento para sus economías y nuevas fuentes de financiamiento para su deuda pública y privada, así como, el abastecimiento en recursos naturales básicos para el desarrollo del sector industria. En estos ámbitos, América Latina y el Caribe ofrecen también múltiples posibilidades.

Cuadro 22: La Unión Europea: Población, PIB y PIB per-cápita 2010

(En millones de habitantes, millones de dólares corrientes y dólares por habitante)

Países	Población (Millones)	PIB Corriente (Millones)	PIB per-cápita (\$)
Unión Europea15 países	396	15 036 297	37 962
Alemania	82	3 315 643	40 631
Austria	8	376 841	44 987
Bélgica	11	465 676	42 630
Dinamarca	6	310 760	56 147
España	46	1 409 946	30 639
Finlandia	5	239 232	44 489
Francia	63	2 582 527	41 019
Grecia	11	305 415	27 302
Irlanda	4	204 261	45 689
Italia	60	2 055 114	34 059
Luxemburgo	1	54 950	108 832
Países Bajos	17	783 293	47 172
Portugal	11	229 336	21 559
Reino Unido	62	2 247 455	36 120
Suecia	9	455 848	48 875
Los 12 nuevos miembros	103	1 245 931	12 080
Bulgaria	8	47 702	6 334
Chipre	1	23 174	28 237
Eslovenia	2	47 849	23 706
Estonia	1	19 779	14 836
Hungría	10	128 960	12 879
Letonia	2	24 045	10 695
Lituania	3	36 364	11 044
Malta	-	8288	19 746
Polonia	38	468 539	12 300
República Checa	11	192 152	18 288
República Eslovaca	5	87 450	16 104
Rumania	21	161 629	7 542
Unión Europea27 Países	499	16 282 230	32 615

Fuente: CEPAL en base a EUROSTAT. CEPAL, abril de 2011.

En la Unión Europea, las cinco mayores economías (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) representan el 71,3% del PIB corriente de la región, lo que muestra una concentración menor que en el caso de América Latina. La diferencia entre el PIB per

cápita del Estado miembro más rico (Luxemburgo) y el del más pobre (Bulgaria) es mayor que en América Latina. En general, los niveles nacionales de ingreso per cápita muestran una menor variabilidad en la Unión Europea. El Ingreso Per-cápita de la Unión Europea es 32.615 €, en promedio de los 27 países, mientras que América Latina presenta un Ingreso Per-cápita promedio de 8.211 €, corresponde al año 2010 observándose una gran disparidad en el nivel de ingreso (CEPAL, 2011).

Las economías de América Latina: Las cinco principales economías de América Latina representan más de 80% de la economía regional. Las economías de mayor tamaño de la región son Brasil, México, Argentina, Venezuela y Colombia, las cuales representaron el 83% del PIB regional en 2010. El ingreso se encuentra distribuido de manera asimétrica en la región, con niveles de PIB per cápita que varían entre 1.105 dólares en Nicaragua hasta 11.002 dólares en Chile.

Cuadro 23: América Latina y el Caribe: Población, PIB y PIB per-cápita 2010
(En millones de habitantes, millones de dólares corrientes y dólares por habitante)

País.	Población (millones)	PIB. Corriente (millones)	PIB per cápita (dólares)
América Central	42	144 748	3 433
Costa Rica	5	34 346	7 404
El Salvador	6	21 512	3 474
Guatemala	14	40 624	2 826
Honduras	8	15 361	2 016
Nicaragua	6	6 433	1 105
Panamá	4	26 473	7 546
Cono Sur	263	2 625 379	9 975
Argentina	41	353 038	8 666
Brasil	195	2 025 973	10 363
Chile	17	188 497	11 002
Paraguay	6	17 097	2 647
Uruguay	3	40 774	12 092
Caribe	38	182 097	4 784
México	111	1 026 740	9 277
Países Andinos	129	854 587	6 643
Bolivia (E. P.)	10	18 424	1 837
Colombia	46	283 463	6 122
Ecuador	14	55 754	4 048
Perú	29	153 193	5 194
Venezuela (R. B.)	29	343 753	11 836
América Latina	589	4 833 552	8 211

Fuente: CEPAL en base a CEPALSTAT. CEPAL, abril de 2011.

Aunque la región sea en promedio la más rica del mundo en desarrollo, con un PIB medio por habitante de 8.211 US\$ en 2010, éste varía mucho según los países. La población disfruta de una larga esperanza de vida, 71 años de media, y un bajo índice de mortalidad

infantil. La subregión de mayor ingreso per cápita es el Cono Sur, en la cual cuatro de sus cinco miembros tienen un ingreso per cápita superior a la media regional. En el extremo opuesto se encuentra América Central, donde todos los países tienen un ingreso per cápita inferior a la media regional. En una situación intermedia se encuentran los países andinos y del Caribe. La distribución del Ingreso Per-cápita al interior de estas dos subregiones es fuertemente heterogénea entre países.

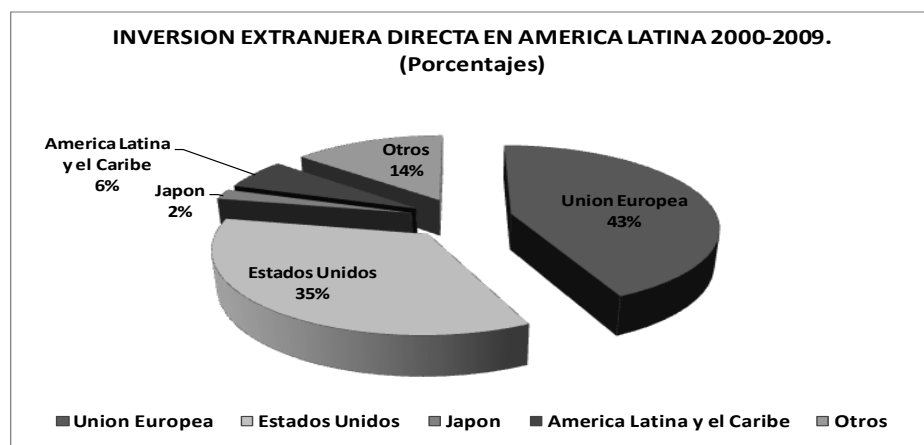
La inversión de la Unión Europea en América Latina. En la primera década de 2000, la Unión Europea pasó a ser la principal fuente de inversión extranjera directa de la región, con 43% del total de los flujos acumulados. Seguido por Estados Unidos con una inversión directa del 35%, otros países con el 14%, y la inversión de Japón representa el 2%. Tras la crisis de la deuda externa (CEPAL, 2011) a comienzos de los ochenta, marcada por una drástica caída en la entrada de capitales, y la aplicación de las reformas económicas durante los años noventa, América Latina y el Caribe experimentó una notable expansión en el ingreso de flujos de inversión extranjera directa (IED), provenientes especialmente de países europeos, los que aprovecharon los procesos de privatización de activos públicos en áreas como banca, telecomunicaciones y otros servicios. Si bien la inversión estadounidense también creció, lo hizo a un menor ritmo, lo que determinó una recomposición de los flujos acumulados por origen, pasando a ser en la última década la Unión Europea la principal fuente de estos flujos financieros (CEPAL, 2011).

Cuadro 24: América Latina: Flujos de inversión extranjera directa según origen
(En porcentajes)

	A. 1980-1989	B.1990-1999	C. 2000-2009
Estados Unidos	39	44	35
Unión Europea	36	40	43
Japón	20	5	2
América Latina, Caribe	-	-	6
Otros	5	11	14
TOTAL:	100,0	100,0	100,0

Fuentes: CEPAL en base de Ziga Vodusek (ed.), "Inversión extranjera directa en América Latina: el papel de los inversores europeos", BID, 2002 (períodos 1980-1989 y 1990-1999); CEPAL, información oficial (período 2000-2009).

Grafico 13: Inversión Extranjera Directa en América Latina 2000-2009



Fuente: Elaboración en base a información CEPAL, BID, 2002

El país de la Unión Europea que más han invertido en América Latina es España, entre los factores que determinaron este auge de las inversiones, junto a la liberalización comercial, la desregulación financiera y la mencionada política de privatizaciones implementadas en la región, destaca el vigoroso proceso de internacionalización de muchas empresas y grupos empresariales europeos, especialmente los de origen español.

Cuadro 25: Inversión de la UE en América Latina y el Caribe (2000-2009)

(Inversión extranjera directa proveniente de la Unión Europea:
En porcentajes y millones de dólares)

Países América Latina	Primero	Segundo	Tercero	Monto
América Latina: con centros financieros.	España (25,5%)	Luxemburgo (24,2%)	Reino Unido (15,5%)	465. 461
América Latina: sin centros financieros.	España (48,8%)	Reino Unido (15,9%)	Francia (11,7%)	234. 580
México.	España (74,8%)	Reino Unido (9,4%)	Bélgica (4,3%)	57. 568
Brasil.	España (38,9%)	Francia (19,6%)	Reino Unido (9,3%)	91. 388
Argentina	España (52,1%)	Reino Unido (34,6%)	Francia (9,1%)	33. 854
Chile	Reino Unido (43,5%)	España (36,3%)	Bélgica (7,2%)	14. 930
Otros América del Sur	España (40,9%)	Reino Unido (16,9%)	Francia (16,1%)	26. 184
América Central	Bélgica (67,7%)	España (25,1%)	Luxemburgo (14,4%)	4. 290
Caribe	Luxemburgo (44,9%)	Reino Unido (14,8%)	Países Bajos (9,6%)	237. 247
Centros Financieros	Luxemburgo (45,0%)	Reino Unido (15,1%)	Países Bajos (9,4%)	230. 881
Otros	Luxemburgo (44,4%)	España (18,0%)	Países Bajos (14,1%)	6. 366

Fuente: CEPAL, abril 2011.

Un aspecto que se debemos subrayar es la inversión española (48,8%), el cual constituye cerca de la mitad de la inversión europea en América Latina, seguida muy de lejos por el Reino Unido (15,9%), y Francia con (11,7%). Tres países de la Unión Europea son los que tienen una relación de inversión más directa en la región: España, principalmente con inversiones en sectores vinculados a la electricidad, las telecomunicaciones, la energía y la banca; y Luxemburgo y los Países Bajos en centros financieros (CEPAL, 2011).

La *Cooperación* de la Unión Europea con América Latina se define por una estrategia de mediano plazo en torno a la cohesión social y territorial, la integración regional y la enseñanza superior. América Latina es beneficiada por un importante programa de cooperación de la Unión Europea en el mediano plazo (2007-2013) que asciende a 556 millones de euros. Más de la mitad de la cooperación se dirige a la cohesión social y la integración regional. La cooperación europea también promueve el desarrollo de las PYMES y de la sociedad de la información.

Cuadro 26: Programa de cooperación de la UE con América Latina 2007-2013
(Millones de euros)

Programa	Objetivo	2007-2010	2011-2013	2007-2013
Total:(Millones euros)		331	225	556
a) Cohesión Social Territorial.		108		108
URB-AL	Intercambiar experiencias entre agentes locales de Europa y América Latina sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano.	50		
EURO SOCIAL	Aumentar la cohesión social mediante políticas públicas de educación, salud, justicia, fiscalidad y empleo.	41		
COPOLAD	Reforzar las capacidades los actores responsables en materia de drogas y fomentar el proceso de elaboración de políticas de lucha contra las drogas	6		
EUROSOLAR / EUROCLIMA	Compartir conocimiento, fomentar un diálogo estructurado y regular a todos los niveles y asegurar sinergias de las acciones actuales y futuras.	10		
b) Integración regional		72		
AL-INVEST	Promover la internacionalización de las PYMES en colaboración con sus socios europeos	50		72
@LIS	Mejorar el desarrollo de la Sociedad de la Información y luchar contra la división digital	22		
c)Facilidad: inversión América Latina (LAIF)	Movilizar financiación para Gobiernos beneficiarios e instituciones públicas a realizar inversiones cruciales (reemplaza a) y b))	22	103	125
d) Enseñanza superior		117		
ALFA.	Promover la Educación Superior mediante la cooperación entre universidades de ambas regiones	74		
ERASMUS MUNDUS	Promover la Educación Superior mediante becas y cooperación académica	42	93	209
Comprensión mutua	Profundizar la comprensión por los decisores latinoamericanos de las políticas de la UE desarrolladas en América Latina.	1		
f) Reserva y otros.		13	29	43

Fuente: CEPAL en base a Unión Europea (2009), Mid-Term Review and Regional Indicative Programa 2011-2013 for Latín América, Bruselas. Abril 2011.

5.3.2 Las Declaraciones de las Cumbres y los pueblos indígenas 1999-2015

Las Cumbres entre la Unión Europea y América Latina, se vienen llevando a cabo desde la primera Cumbre de Rio en 1999 hasta la última en Bruselas 2015, donde se ha ratificado el compromiso de celebrar un acuerdo de Asociación Estratégica Birregional y la creación de una zona de libre comercio. Las Cumbres han tratado temas relacionados a la pobreza, desigualdad, inclusión social, democracia, derechos humanos, cohesión social entre otros. La cuestión de los pueblos indígenas no está considerada en la agenda de las Cumbres como un tema específico. Los diferentes enfoques de política de cada uno de los países latinoamericanos, no permiten un diálogo político uniforme entre dos grandes bloques económicos regionales, sino, al contrario, hasta la fecha solo han prevalecido los tratados comerciales bilaterales, como el Acuerdo Comercial de la UE-Chile, UE-México, UE-Colombia, Perú y Ecuador. No obstante, la Unión Europea suscribió un Acuerdo de Asociación con los países de Centroamérica el 2013, constituyéndose en el primer tratado de región a región. Asimismo, el 2010 se reanudaron las negociaciones con MERCOSUR, en tanto las negociaciones para un acuerdo de Asociación entre la UE y la Comunidad Andina fueron suspendidas el 2008 por divergencias internas. En las negociaciones existe una asimetría funcional, mientras la Unión Europea negocia como un bloque económico, se encuentra ante un interlocutor dividido, donde, los distintos grupos subregionales han sido hasta el momento más posiciones políticas que una verdadera integración económica que hayan podido reforzar su estrategia de inserción comercial frente al resto del mundo.

En el desarrollo de las Cumbres entre la UE y América Latina, el caso de los pueblos indígenas, estos no tienen ninguna participación directa, tampoco sus demandas son consideradas como asuntos centrales en la agenda de las Cumbres, con la finalidad de plantear políticas de desarrollo. Las diversas Cumbres llevadas a cabo desde 1999 hasta el 2015, el tema de los pueblos indígenas no ha tenido una importancia relevante, aun el interés demostrado por algunos Estados de incorporar en las Cumbres entre la Unión Europea y América Latina las propuestas de la sociedad civil. Los pueblos indígenas a pesar que vienen obteniendo un indudable protagonismo político en sus países y consolidando su plataforma de participación y de reivindicación de sus derechos, no están teniendo una participación real, ni sus demandas y prioridades son tenidas globalmente en cuenta en los procesos de cooperación y de asociación estratégica birregional.²⁸⁵

²⁸⁵ Véase, OLIVA, Daniel: “Algunas carencias de las Cumbres de la Unión Europea y América Latina y del programa euro social: La sociedad civil y los pueblos indígenas”. Pág. 1, UC3. Madrid 2008.

La cuestión de los pueblos indígenas en la Cumbres de la Unión Europea y América Latina, pone de manifiesto que el asunto de la cooperación birregional con los pueblos indígenas, no ha sido un tema central y su tratamiento no siempre ha sido el más adecuado. Los informes finales de las declaraciones no han sabido recoger la trascendencia del tema indígena a pesar que, en la actualidad los pueblos indígenas constituyen un actor emergente en la escena internacional y su avance político y social en los últimos años es significativo.

Las referencias han sido tangenciales ya que el tema indígena nunca ha ocupado un lugar relevante en las conclusiones finales de las Cumbres. En relación a este aspecto se puede valorar su importancia desde dos puntos importantes: *Primero* la importancia y protagonismo que los pueblos indígenas han alcanzado en toda la región en el campo de la movilización y la representación política, con sus discursos de resistencia frente a las dinámicas envolventes y de rechazo a los tradicionales modelos de desarrollo. En *segundo* lugar, los Estados integrantes de las ocho Cumbres vienen participando en procesos internacionales de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y también en la definición de políticas y estrategias de cooperación para el desarrollo, asimismo la mayoría de los países latinoamericanos y una parte de los países de la Unión Europea han ratificado el Convenio 169 de la OIT. En este contexto, llama la atención que las diversas Cumbres no hayan mostrado su interés en que estas cuestiones ocupasen un lugar central o al menos no meramente residual según como se refleja de los resultados de las Cumbres (Oliva, 2008).

En *Síntesis* las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en un *contexto regional* (Freres y Sanahuja, 2006) presentan las siguientes tendencias y escenarios:

- *Tendencias de la Unión Europea:*
 - Consolidación de la UE como actor económico y como actor internacional,
 - PESC. UE “global players”. Consecuencias del 11-S e Irak,
 - Ampliación al Este. Nuevos retos de seguridad y estabilidad en áreas próximas,
 - Tratado de Lisboa 2009, Política de vecindad,
 - Crisis de la zona euro 2009-2013 y deuda pública.
- *Tendencias en América Latina:*
 - “Nuevo regionalismo”; concertación política e integración económica,
 - Consolidación democrática Vs. Inestabilidad política,
 - Crisis de los modelos de desarrollo: del “Consenso” al “Postconsenso”,
 - Crecimiento (2000-2011) reducción de pobreza, persistencia de la desigualdad,
 - La emergencia de los pueblos indígenas, nuevos actores políticos.

**Cuadro 27: Las Cumbres entre la Unión Europea y América Latina
(1999-2015)**

Lugar	Fecha	Las cumbres y el tema indígena.
Rio de janeiro	1999	El objetivo es fortalecer los vínculos de un entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones a fin de desarrollar una asociación estratégica entre ambas. “Promover y proteger los <i>derechos de las poblaciones indígenas</i> , incluyendo su derecho a la participación en términos de igualdad y al goce de las oportunidades y beneficios del desarrollo político, económico y social, con pleno respeto por sus identidades, culturas y tradiciones”. ²⁸⁶
Madrid	2002	Proteger los derechos de todos los miembros de los grupos más vulnerables de la sociedad: niños, jóvenes, personas de edad avanzada, personas con discapacidades, personas desplazadas, <i>población indígena</i> y minorías étnicas y religiosas. Reconoce la importancia de los conocimientos tradicionales, que constituyen un activo cultural y económico estrechamente vinculado a las comunidades indígenas. ²⁸⁷
Guadalajara	2004	Reforzar los mecanismos de cooperación dirigidos a “grupos vulnerables y excluidos dentro de las sociedades, prestando especial atención a la lucha contra la discriminación y a la promoción de la participación activa de minorías y <i>pueblos indígenas</i> en las políticas públicas”. ²⁸⁸ También señala: “Recordamos el compromiso de trabajar en pro del objetivo de alcanzar el 0,7% del PIB de los países desarrollados para la ayuda oficial al desarrollo”. ²⁸⁹
Viena	2006	En relación con los pueblos indígenas, afirma: “Trabajaremos en favor de una plena igualdad de género; seguiremos avanzando en el fomento y protección de los derechos y libertades fundamentales de los <i>pueblos indígenas</i> , a nivel local, nacional, regional e internacional. El pleno ejercicio de esos derechos resulta esencial para su existencia, bienestar y desarrollo integral, así como para su plena participación en la sociedad”. ²⁹⁰
Lima	2008	La Declaración señala: Promover una mayor igualdad de género y los derechos de las personas con discapacidad, de los niños, de los <i>pueblos indígenas</i> y otros grupos. Desarrollar mercados para la producción de bienes de consumo por sectores vulnerables, tales como pobladores rurales, comunidades nativas y <i>pueblos indígenas</i> , para mejorar sustancialmente sus condiciones de trabajo, así como aumentar su productividad e ingresos. ²⁹¹
Madrid	2010	Sobre los pueblos indígenas, enfatiza: “Reiteramos que toda cultura tiene derecho a existir y a preservar su propio patrimonio cultural. En esta perspectiva, el diálogo intercultural debería fomentar la comprensión mutua y preservar la diversidad y la identidad cultural, promoviendo al mismo tiempo el desarrollo de la industria cultural” (Apartado, 19). ²⁹²
Santiago	2012	En la conclusión nº 17 la Declaración afirma: Para garantizar la calidad de vida de los pueblos y el medio ambiente en que viven, reiteramos nuestro compromiso de trabajar constantemente para erradicar la pobreza, fomentar la igualdad, en particular la igualdad de género y la inclusión social y para proteger a los grupos más vulnerables, incluyendo a los pueblos indígenas y sus comunidades. ²⁹³
Bruselas	2015	En el punto nº 10, señala: “Hacemos un llamamiento a todos los Estados para que observen la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos en los que sean Partes” (2ª Cumbre CELAC-UE, Bruselas 10 y 11 junio 2015).

Fuente: Elaboración propia en base a la información de las Cumbres entre UE y AL (1999-2012).

²⁸⁶ Véase, la PRIMERA CUMBRE: Unión Europea y América Latina y el Caribe: Declaración de Río. Acuerdo nº 16. Río de Janeiro, Brasil, 28 y 29 de junio de 1999.

²⁸⁷ SEGUNDA CUMBRE: Unión Europea América Latina y el Caribe: Declaración política compromiso de Madrid. Punto nº. 77, Ámbito cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano. Madrid, año 2002.

²⁸⁸ DECLARACION DE GUADALAJARA: III Cumbre Unión Europea y América Latina. Acuerdo nº. 6, Guadalajara, México, 28 y 29 de mayo del 2004.

²⁸⁹ La Declaración de Guadalajara en el punto nº 6, se refiere al financiamiento del desarrollo, en el cual ratifica destinar el 0,7% del PIB de los países desarrollados a los países pobres. México, año 2004.

²⁹⁰ DECLARACION DE VIENA: IV Cumbre Unión Europea y América Latina. Viena. Austria. Conclusión nº 3. Página 3. Mayo del 2006.

²⁹¹ CUMBRE DE LIMA: Unión Europea-América Latina: “Declaración de Lima-Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos”. Conclusión nº 20. Mayo del 2008. Lima, Perú.

²⁹² DECLARACION DE MADRID: VI Cumbe UE-AL, “Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”, mayo del 2010.

²⁹³ DECLARACION DE SANTIAGO: VII Cumbre (CELAC) y la (UE): Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental”. Chile. Punto nº 17, enero de 2013.

5.4 LA POLITICA DE LA UNION EUROPEA Y LOS PUEBLOS INDIGENAS

La política de cooperación de la UE con los pueblos indígenas 1998, está contenida en directivas, resoluciones y documentos de trabajo, los cuales establecen lineamientos y directrices con el propósito de promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas. La política de 1998, incorpora criterios y enfoques novedosos, en este aspecto reconoce el derecho de autodesarrollo, el principio de consentimiento previo, libre e informado, la participación en el proceso de desarrollo, el derecho sobre sus tierras y territorios, los derechos colectivos y la educación bilingüe. La UE reconoce que existe la necesidad de diseñar una política fraterna con los pueblos indígenas, así como de definir metodologías y procedimientos que orienten la aplicación práctica de la cooperación.

En este sentido, señala que se ha reforzado en los últimos años la política y la mejora en la eficiencia y efectividad de las actividades de cooperación. En concreto, manifiesta que se ha avanzado en la integración de los asuntos indígenas en las políticas, directrices, programas y proyectos de la Unión Europea. Igualmente en los mecanismos de consulta sobre las actividades que les afectan. Sin embargo estas acciones objetivas con los pueblos indígenas no han contribuido a la formulación de una *Estrategia Integral de Desarrollo* por parte de la UE, aplicable a los asuntos de los pueblos indígenas. La política de cooperación europea no es un instrumento jurídicamente vinculante para los Estados miembros y, por consiguiente, no impone obligaciones jurídicas a los Gobiernos. No obstante, contiene orientaciones vinculantes, para la planificación y aplicación práctica y metodológica de las acciones de cooperación con los pueblos indígenas. Las políticas son las siguientes:

1. Resolución A3-0059/94, sobre: “Medio ambiente y pueblos indígenas”, aprobada por el Parlamento Europeo en Estrasburgo, el 09-02-1994, Bruselas.
2. Resolución SEC (1998) 773 final: “Documento de trabajo de la comisión, sobre el apoyo a los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo de la Comunidad y de los Estados miembros”. Bruselas, 11 de mayo de 1998.
3. Resolución 13461/98: “Sobre los pueblos indígenas en el marco de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad y de los Estados Miembros”, del 30-11-1998.
4. Doc. COM (2002) 291 finales. Informe sobre el “Progreso del trabajo con los pueblos indígenas”, del 11/06/ 2002, Bruselas.
5. Doc. 13466/02 sobre: “Cooperación al desarrollo” Asunto: Pueblos indígenas: “Proyecto de conclusiones del Consejo”, del 11-11-2002, Bruselas.

5.4.1 La Política de Cooperación de la UE con los Pueblos Indígenas 1998 ²⁹⁴

La política de cooperación de la UE, se define en el documento de trabajo: *Sobre el apoyo a los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo de la Comunidad y los Estados miembros*, 1998. Esta política se orienta al apoyo de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo, y desde el punto de vista geográfico se limita a los pueblos indígenas en los países en desarrollo, además ofrece un marco general de política que deberá aplicarse a través de metodologías y directrices más específicas. La política europea 1998, está basado en estándares internacionales, como el Convenio 169 de la OIT de 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas de 2007. Existen principios importantes que se basan en las recomendaciones hechas por los mismos pueblos indígenas, sobre el derecho a la tierra, educación bilingüe, género, autodesarrollo y el derecho de consultas culturalmente apropiadas. En igual tendencia, promueve acciones sobre la propiedad de la tierra, la prohibición del desalojo en los proyectos forestales y el principio de auto identificación. ²⁹⁵

5.4.2 Directrices generales para el apoyo a los pueblos indígenas 1998

La política de la Unión Europea 1998, formula un marco de política general, donde establece los elementos principales para el diseño de una estrategia integral. En este sentido, señala que el Objetivo General es realzar el derecho y la capacidad de los pueblos indígenas de controlar su propio desarrollo social, económico y cultural. Así como, afianzar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y su capacidad de gestión sostenible de los recursos biológicos. El Objetivo Específico, es mejorar el impacto de la política de desarrollo respecto a los pueblos indígenas, integrando la preocupación por los pueblos indígenas como aspecto transversal del empoderamiento del ser humano. A efectos de cumplir estos objetivos, señala las siguientes actividades: ²⁹⁶

- Creación de una metodología y procedimientos que integren la preocupación de los asuntos indígenas, por su situación especial y garanticen su participación plena y libre en la totalidad del ciclo del proyecto,
- Identificación de los sectores prioritarios para el apoyo a los pueblos indígenas,

²⁹⁴ Véase, el Documento de trabajo: “Sobre el apoyo a los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo de la Comunidad y los Estados miembros”. Resolución del 11.05.1998 SEC (1998) 773. Bruselas.

²⁹⁵ Véase la Resolución de la Sesión nº 2141 del Consejo del 30 de noviembre de 1998. Bruselas.

²⁹⁶ COMISION EUROPEA: 1998, *Óp. cit.*, apartado II, párrafo 1.

- Evaluación e intercambio de experiencias,
- Coordinación entre donantes,
- Establecimiento de sistemas de control, con participación de los pueblos indígenas.

Definición de pueblos indígenas: El documento de trabajo considera que frente a la diversidad de los pueblos indígenas, la historia de cada uno y el contexto en el que viven hace que sea muy complicado formular una definición única. La Unión Europea, hace referencia a la definición que proporciona el Relator Martínez Cobo, que se considera la más aplicable. La definición *Cobo*, es utilizada como principio rector para la identificación de los pueblos indígenas. Asimismo destaca el principio de *auto identificación*, como un aspecto fundamental que incorpora esta política. Señala que la mayoría de los pueblos indígenas presentan las siguientes características: ²⁹⁷

- Continuidad histórica con sociedades pre-coloniales,
- Estrecha vinculación con el territorio,
- Sistemas sociales, económicos o políticos bien diferenciados,
- Lenguaje, cultura y creencias definidos,
- Pertenencia a sectores no dominantes de la sociedad,
- Identificarse como diferentes de la sociedad nacional,
- Vinculación con la red global de poblaciones indígenas.

Estándares internacionales: La Declaración de los Derechos Humanos 1948, el pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales, y el pacto sobre derechos civiles y políticos. Asimismo, la Declaración y el Programa de Acción de Viena 1993, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Río de 1992, la Declaración de las Naciones Unidas 2007, etc. ²⁹⁸

Derechos sobre la tierra y los recursos: “Afianzar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y su capacidad de gestión sostenible de los recursos biológicos” (Apartado XI, párrafo 2). Asimismo: “Los pueblos indígenas consideran su existencia y su identidad inseparables de su territorio, pero los Gobiernos nacionales, en cambio, no reconocen sus derechos territoriales. De ahí que la principal lucha que hayan mantenido a través de la historia haya sido en favor del reconocimiento de su territorio” (Apartado IV, párrafo 2).

²⁹⁷ COMISION EUROPEA: 1998, *Óp. cit.*, apartado II, identidad e identificación.

²⁹⁸ COMISION EUROPEA: 1998, *Óp. cit.*, apartado III, párrafo 1.

Autodesarrollo: “... los pueblos indígenas aspiran a no perder su identidad cultural en la corriente principal del desarrollo social y económico. Los pueblos indígenas de todo el mundo exigen ahora la autodeterminación por lo que respecta a su propio desarrollo, para poder retomar el control de sus tierras, su vida y sus recursos” (Apartado I, párrafo 3).

- “...derecho de los pueblos indígenas a determinar su propio desarrollo implica que los donantes deberán fomentar la participación de los indígenas y obtener el consentimiento libre y con información previa de la población de que se trate para cualquier proyecto que afecte a su territorio y a su modo de vida” (Apartado X, párrafo 6).
- “...realzar el derecho y la capacidad de los pueblos indígenas de controlar su propio desarrollo social, económico y cultural” (Apartado XI, párrafo 4).

Educación bilingüe: “...en varios países se dan ahora iniciativas para desarrollar sistemas educativos interculturales y bilingües para estas poblaciones, lo que resulta crucial para mantener y desarrollar los conocimientos de los indígenas, para la transición de las sociedades indígenas con arreglo a sus propias condiciones y para la democratización de los Estados” (Apartado 5, párrafo 4).

Género y mujer: “...en muchas sociedades indígenas, se tiende a pasar por alto los problemas especiales de las mujeres, su posición, sus capacidades, necesidades e intereses en la planificación de los programas de desarrollo, lo que obstaculiza gravemente su eficiencia y su efectividad. Por ello es necesario prestar especial atención a la integración y la participación de las mujeres indígenas en los procesos de toma de decisiones en pie de igualdad y mantener un enfoque sensible a las cuestiones de género en todo el ciclo del proyecto” (Apartado 5, párrafo 6).

Participación: “...la participación plena y libre de los pueblos indígenas en todas las etapas del ciclo del proyecto. Esa participación deberá incluir elementos tales como las consultas previas con los pueblos indígenas, su consentimiento con respecto a las actividades previstas, su control de las actividades que afecten a su vida y a su territorio y la identificación de sus propias prioridades de desarrollo” (Apartado X, párrafo 6). Igualmente: “...la identificación, inclusión y plena participación de los pueblos indígenas

en el proceso de desarrollo, mediante la creación y el perfeccionamiento de herramientas y métodos” (Apartado X. párrafo, 9).

Conocimientos y prácticas ancestrales: “...muchos pueblos indígenas tienen un conocimiento profundo y detallado de los ecosistemas y de la diversidad biológica que se encuentra en sus territorios, entre otros el conocimiento de los recursos de valor nutritivo y médico así como las prácticas y las técnicas para la gestión de esos recursos. En algunos casos, ese conocimiento se está comercializando por parte de compañías, mientras que estos pueblos no tienen, en general, ni el conocimiento ni el capital ni el deseo de privatizar su conocimiento colectivo y ancestral” (Apartado IV, párrafo 4). Así como: “...aumentar la protección hacia los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas, mediante, entre otras cosas, los derechos de propiedad intelectual y su control de los recursos genéticos” (Apartado XI, párrafo 3).

La Unión Europea 1998, señala las experiencias obtenidas en la aplicación práctica de los diversos instrumentos de cooperación con los pueblos indígenas. Al respecto, señala una serie de recomendaciones, que servirán para las futuras acciones de desarrollo en los programas y proyectos que tengan un impacto en el nivel de vida de la población indígena.

La Unión Europea señala las **experiencias** de cooperación con los pueblos indígenas:

- “...las acciones de desarrollo que no tienen debidamente en cuenta la situación, las aspiraciones y las prioridades de los pueblos indígenas pueden tener un impacto imprevisto o incluso negativo con respecto a ellos. Hay ejemplos de medidas de conservación del medio ambiente que han dado lugar al reasentamiento de comunidades o en que la enseñanza en un idioma dominante ha causado la pérdida de una lengua vernácula. La experiencia demuestra que sólo se consigue la sostenibilidad a largo plazo y cierto sentido de propiedad local cuando los pueblos indígenas *participan* activamente en la concepción y la implementación de programas y proyectos como ha ocurrido con varios proyectos medioambientales sobre gestión sostenible y utilización de los recursos biológicos” (Apartado IX, párrafo 2).
- “...a medida que se definen y promueven mecanismos para un "comercio ético" están surgiendo nuevas oportunidades de mercado basadas en un desarrollo medioambiental y

social sostenible. Esto puede resultar muy importante para los pueblos indígenas, que podrían beneficiarse de esas nuevas oportunidades comercializando productos obtenidos mediante una gestión sostenible del territorio. Deberá concederse una atención especial al comercio racional de los productos procedentes de una caza sostenible y de las actividades de recolecta” (Apartado IX, párrafo 4).

- “...no existen modelos ya hechos para la implementación de las propias estrategias de desarrollo de los pueblos indígenas por lo que respecta a la sanidad, la enseñanza, la economía, etc. Esas estrategias implican la articulación de los conocimientos, tecnologías, recursos y objetivos políticos, culturales y sociales de los indígenas y de los no indígenas. Es muy necesario seguir investigando, establecer proyectos piloto e intercambiar experiencias, entre los donantes y entre los pueblos indígenas, por lo que respecta a esos complicados procesos” (Apartado IX, párrafo 8).

En relación a la **aplicación práctica**, hace las siguientes recomendaciones:

- “...considerando la diversidad de los pueblos indígenas no es deseable, diseñar un modelo único para enfocar la cuestión de los pueblos indígenas y el desarrollo” (Apartado X, párrafo 1).
- “...si adoptan una política global y coherente, los donantes pueden dialogar sobre políticas con los países receptores, diálogo que debería centrarse en la reforma de la legislación y las políticas, apoyándola, para que reflejen los derechos y las necesidades de los pueblos indígenas. Con una política coherente, los donantes pueden fortalecer su posición en las negociaciones internacionales sobre, por ejemplo, derechos humanos, derechos de propiedad intelectual, planificación del aprovechamiento de la tierra y protección del medio ambiente. Finalmente, una política coherente permitirá a los donantes aplicar un enfoque adecuado para la planificación y la implementación de los proyectos y programas” (Apartado X, párrafo 2).
- “...se considera fundamental la participación plena y libre de los pueblos indígenas en todas las etapas del ciclo del proyecto. Esa participación deberá incluir elementos tales como las consultas previas con los pueblos indígenas, su consentimiento con respecto a las actividades previstas, su control de las actividades que afecten a su vida y a su

territorio y la identificación de sus propias prioridades de desarrollo” (Apartado X, párrafo 8, 9).

- “...definición de las funciones y las asociaciones: La mayoría de los asuntos indígenas han sido canalizados a través de ONG que a menudo han tenido contactos más directos a nivel de organizaciones de base y mejores posibilidades de un seguimiento cercano de las actividades de pequeña escala. Muchas organizaciones indígenas solicitan una relación más directa con los donantes pero encuentran dificultades para cumplir los requisitos en cuanto a capacidades técnicas y administrativas. En esos casos, la formación y la creación de capacidades en la administración, la planificación, el control y la evaluación de los procesos de desarrollo tendrán que considerarse prioritarios” (Apartado X, párrafo 9).

En esta perspectiva, formula **orientaciones** de política a los Estados miembros:

- “...los proyectos que afectan a los pueblos indígenas deberían someterse a una evaluación de impacto social, incluidos los perfiles socioculturales del grupo de que se trate y la evaluación de los posibles impactos, riesgos, y alternativas” (Párrafo 4).
- “...intentar trabajar utilizando las estructuras y las instituciones existentes en las sociedades indígenas” (Apartado X, párrafo 5).
- “...apoyo a la participación de los pueblos indígenas en las negociaciones y las estrategias relativas al medio ambiente en el ámbito nacional e internacional, ínter alianzas al desarrollar estrategias nacionales de biodiversidad” (Párrafo 3).
- “...desarrollar métodos y procedimientos para integrar las preocupaciones de los pueblos indígenas en las evaluaciones sociales” (Apartado XI, párrafo “... promover normas de comercio ético” (Apartado XI, párrafo cinco).
- “... creación de una metodología y procedimientos que integre la preocupación por su situación especial y garanticen su participación plena y libre en La totalidad del ciclo del proyecto” (Apartado XI, párrafo 6).
- “...establecer sistemas de monitoreo con la participación de los pueblos indígenas” (Apartado XI, párrafo 5).

- “...establecer procedimientos de consulta, apropiados a la noción indígena de tiempo y toma de decisiones” (Apartado, XI).
- “...identificar las prioridades propias de los pueblos indígenas para el proceso de desarrollo y la evaluación temática de programas y proyectos, creación de mecanismos de evaluación y el intercambio de experiencias” (Apartado XI, párrafo 7).

La UE, señala que uno de los aspectos más cruciales para la implementación de una política general relativa a los pueblos indígenas será la creación de **métodos** apropiados para el ciclo del proyecto. La *metodología* debería basarse en los siguientes principios:

- Identificación de los pueblos indígenas en contextos locales y regionales,
- Procedimientos de selección para determinar qué proyectos afectan a los indígenas,
- Trazado de perfiles socioculturales de los grupos de que se trata,
- Identificación y utilización de medios de comunicación, punto de vista cultural,
- Creación de procedimientos de consulta apropiados para la toma de decisiones,
- Identificación de las prioridades de los indígenas para el proceso de desarrollo,
- Identificación de los asociados y evaluación de sus capacidades y vinculación con los procesos sociales, consentimiento libre y previo de las comunidades afectadas,
- Gran flexibilidad en los presupuestos y en los planes de acción,
- Investigación y proyectos piloto para ajustar con mayor precisión las propuestas de desarrollo, (Apartado XI, párrafo 10).

La Unión Europea se jacta de haber reforzado su marco político y sus acciones sobre los derechos indígenas. Sin embargo, todavía no ha formulado una *Estrategia Integral de Desarrollo* sobre los asuntos indígenas. Considera como un logro el hecho de integrar los asuntos indígenas en todos los niveles de la cooperación para el desarrollo, (instrumentos, directrices, procedimientos) incluido el del diálogo político con los países socios.

La Cooperación UE con los Pueblos Indígenas (Resolución 30/11/ 1998) ²⁹⁹

La Resolución 13461/98 contiene la política operativa de la UE con los pueblos indígenas, en ella reconoce la diversidad de las culturas étnicas, así como el derecho sobre sus tierras y territorios, en la perspectiva de aplicar sus propios modelos de desarrollo. Es interesante la mención que hace, sobre el derecho de estos pueblos a objetar la ejecución de proyectos de desarrollo, en particular los que se lleven a cabo en sus tierras y territorios. Además, en la Resolución se pide la integración de los asuntos indígenas en todos los niveles de la cooperación, incluido el diálogo político con los países socios.

Palabras claves. Derechos humanos, autodesarrollo, desarrollo sostenible, recursos naturales, auto identificación, tierras comunales, derechos colectivos, comercio ético, educación bilingüe, participación y organización, consentimiento previo, libre e informado, cosmovisión, modelos de desarrollo, enfoque género y, reducción de la pobreza.

Enfoque. El derecho de aplicar sus propios modelos de desarrollo, el autodesarrollo, los derechos humanos, los derechos colectivos, el comercio ético y el derecho de consentimiento previo, libre e informado.

Estándares internacionales. “...Resolución de las Naciones Unidas sobre el decenio de las poblaciones indígenas 1994, la Declaración de Río de 1992, el Convenio sobre Biodiversidad, la Declaración de Viena de 1993 y el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales” (Párrafo, 1).

Asociación con los pueblos indígenas. “...reconoce que la cooperación y el apoyo destinados a establecer asociaciones con los pueblos indígenas son esenciales para la eliminación de la pobreza y el desarrollo sostenible, observa en particular el papel clave desempeñado por los pueblos indígenas en la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, que los indígenas deben tener acceso sin ser discriminados a las oportunidades y recursos necesarios, una educación multilingüe y los servicios de salud, también el derecho a escoger sus propias sendas de desarrollo, los cuales incluyen el derecho a oponerse a los proyectos, en particular en sus zonas tradicionales” (Párrafo, 5).

²⁹⁹ Véase la Resolución del Consejo de Desarrollo del 30 Noviembre de 1998, “Sobre los pueblos indígenas en el marco de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad y de los Estados miembros”. Res. 13461/98

Autodesarrollo. “...las culturas indígenas suponen una herencia de conocimientos e ideas - se reconoce la importancia que otorgan los pueblos indígenas al enfoque de su *autodesarrollo* esto es, a la configuración de su propio desarrollo social, económico y cultural y a sus propias identidades culturales. Este planteamiento reconoce también los diversos conceptos de desarrollo que les son propios y afirma que los pueblos indígenas deberían participar plena y libremente en los proyectos que les afectan” (Párrafo, 2).

- “...reconoce que la cooperación para el desarrollo debería contribuir a reforzar el derecho y la capacidad de *autodesarrollo*, de los pueblos indígenas. Esto supone que los asuntos indígenas se integre como aspecto transversal en todos los niveles de la cooperación para el desarrollo, incluido el dialogo político con países asociados y reforzar la participación de las organizaciones indígenas en el proceso de planificación y la ejecución de los programas de desarrollo. La política global debe reconocer la importancia esencial de la participación activa de la mujer en los planes de cooperación con los pueblos indígenas” (Párrafo, 6,9).

La Unión Europea establece orientaciones de política para los Estados miembros:

- “...invita a la Comisión a seguir desarrollando con los Estados miembros y los pueblos indígenas una “*Política Integral*” esbozada en el documento de trabajo de la comisión, destacando los aspectos prácticos de esta política. Resulta de primordial importancia integrar los asuntos indígenas en los procedimientos, directrices y manuales de cooperación existentes. Esto exigirá encontrar una metodología que garantice la plena participación de los pueblos indígenas en todas las fases de los programas y proyectos de cooperación” (Párrafo, 9).
- “...definir los medios para elaborar procedimientos prácticos específicos para los encargados de las medidas de cooperación, ilustrando los aspectos clave para garantizar que las necesidades de los pueblos indígenas se tengan en consideración en los ciclos del proyecto, mediante los instrumentos utilizados en el enfoque participativo de las evaluaciones de desarrollo y del impacto social” (Párrafo, 10). Asimismo: “...las medidas propuestas deben ser discutidas con los pueblos indígenas, la población local, las autoridades regionales y locales, las ONG y los demás actores de la sociedad civil y del sector privado” (Párrafo, 10).

La política de la Unión Europea 1998, contiene principios generales y específicos, de afirmación y compromiso político con la situación de pobreza de los pueblos indígenas. Asimismo, formula los lineamientos y directrices para la elaboración de una Estrategia global dirigida a los pueblos indígenas. Sin embargo, la Resolución (Res. 30-11-1998) no considera algunos elementos importantes del documento de trabajo sobre el apoyo de los pueblos indígenas (Doc. 11-05-1998) sobre los derechos de la tierra y territorios, los derechos humanos y sobre la propiedad intelectual de los pueblos indígenas.³⁰⁰

De esta forma, reconocía la necesidad de diseñar y aprobar una política comprensiva sobre los pueblos indígenas, así como de definir metodologías que orientaran su aplicación. La Unión Europea ha reforzado en los últimos años su marco político y sus acciones dirigidas a los pueblos indígenas. Sin embargo, hasta la fecha no ha elaborado una estrategia de trabajo concreta dirigida a la población indígena, ni ha significado un incremento del volumen de recursos a los proyectos de desarrollo indígena.⁴⁵

Entre los aspectos relevantes de la política europea está la promoción del enfoque del *autodesarrollo*, y las demandas de los intereses de los pueblos indígenas, que deben ser integradas como aspectos transversales en todos los niveles de la cooperación, incluido el diálogo político con los países asociados. Considera también prioritario el fortalecimiento organizativo de los pueblos indígenas con el fin de reforzar sus capacidades para participar en la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo. Además reconoce el derecho de los pueblos indígenas a buscar su propio camino de desarrollo económico y el manejo sostenible de sus recursos naturales.

En relación a la aplicación de la política de la Unión Europea 1998 (Strobele, 2003) señala, que esta propuesta formula un *enfoque político*, el cual debería llevar a un cambio de rumbo en la práctica de la cooperación al desarrollo de la UE, dado que todavía no se dieron los pasos necesarios para asegurar la integración general de la cuestión indígena en el diálogo político, la participación equitativa en las negociaciones internacionales o en los contratos bilaterales, la integración transversal de la temática indígena, la participación de los pueblos indígenas en todos los niveles de los ciclos de proyectos en sus regiones”.³⁰¹

En el año 2002 la Comisión Europea presentó el *informe de evaluación* de los avances de la ejecución de la política, previsto en la Resolución de 1998. Dentro de sus pocas observaciones críticas los evaluadores constatan que: “la temática indígena todavía

³⁰⁰ ONG ALMACIGA: Grupo de trabajo intercultural, Madrid-España. Disponible en: www.almaciga.org

³⁰¹ STROBELE-GREGOR, Juliana: “Pueblos Indígenas y política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea - El caso de Bolivia”. Santa Cruz, Bolivia, 14-16 de octubre del 2003.

no está integrada en forma general en todas las áreas políticas de la cooperación al desarrollo”. Asimismo señala que falta formular con precisión puntos de referencia para la formulación de proyectos de desarrollo. El informe de evaluación señala, que en el aspecto financiero la UE gastó en el periodo 1998-2000 un promedio de 21.9 Millones en actividades relativas a las pueblos indígenas a nivel mundial. La mayor parte se invirtió en el co-financiamiento de ONG, otras áreas prioritarias fueron el área medioambiental y bosques tropicales, así como el aspecto de los derechos humanos. De igual forma señala que la ejecución de proyectos no está en manos de las organizaciones indígenas, sino en los entes ejecutores, que generalmente son las grandes ONG internacionales como por ejemplo IWGIA y NOVIB, o son consorcios. La Comisión Europea (CE) resalta como logros importantes las siguientes actividades:

- La formulación del art. 8 del Convenio de Biodiversidad CBD, en el cual las contrapartes se comprometen a respetar el saber indígena y sus formas de organizar la vida, reconociendo que ambos son importantes para mantener la diversidad biológica y su uso sustentable,
- La formulación de la propuesta para los lineamientos en cuanto al uso de recursos genéticos que integra los intereses de las poblaciones indígenas y locales.

El informe también señala: que las actividades de la UE en la temática indígena se concentran en redactar líneas de trabajo, manuales, y de incluir el tema indígena en los convenios. Los puntos esenciales de su interés son los aspectos del medio ambiente y el uso sostenible de los bosques tropicales. En concreto el informe señala que la Resolución de 1998 hasta el momento solo ha tenido un impacto limitado en los asuntos indígenas.³⁰²

En el 2002, se realizaron algunas observaciones a la política de la UE, cuando se realizó un congreso en Bruselas a fin de intercambiar experiencias en cuanto a la puesta en práctica de la Resolución de 1998. Los representantes indígenas redactaron un documento que contenía propuestas sobre proyectos de cooperación. Una observación se refiere a la cuestión de los intereses y las perspectivas de los pueblos indígenas en el diálogo político con los Gobiernos asociados. Igualmente se señala que en el diseño y en la ejecución de programas y proyectos de la UE todavía no está garantizada la plena participación de los pueblos indígenas durante todo el ciclo de proyecto. Los representantes indígenas

³⁰² STROBELE-GREGOR, Juliana: “Seminario Internacional”, año 2003, Bolivia.

cuestionan la modalidad de la UE de encargar a las ONG la ejecución de los proyectos. Los representantes reclaman una práctica en la cual las propias organizaciones indígenas deben ser las contrapartes de la cooperación internacional sin intermediación de las ONG.

En relación a la política de la UE en beneficio de los pueblos indígenas del país andino de Bolivia (Strobele, 2003), sostiene que existen *divergencias* marcadas entre el concepto oficial de la política de la UE (Res. 1998) y la práctica de la cooperación en Bolivia. Los lineamientos políticos y la promoción de los intereses de los pueblos indígenas en todos los niveles políticos (diálogo político) no tienen mayores funciones en la práctica de la cooperación. Asimismo, no existe la cooperación ni el diálogo con las organizaciones indígenas más allá de los proyectos de los ONG. Estos se limitan en su trabajo al nivel local y, no se realiza un trabajo específico con comunidades campesinas. En este aspecto, el impacto de la cooperación de la UE sobre la población indígena es a largo plazo, es mayormente en forma indirecta y está concentrado en proyectos de infraestructura.³⁰³

5.4.3 Alcances y logros de la UE sobre el trabajo con los pueblos indígenas 2002

Respecto a los alcances logrados de la política de la Unión Europea³⁰⁴ con los pueblos indígenas, en el año 1997, el Consejo requirió a la Comisión para que presentara un documento sobre la política de cooperación dirigida a los pueblos indígenas. En mayo de 1998, la Comisión presentó un informe que fijaba las directrices generales para la ayuda a los pueblos indígenas.³⁰⁵ El compromiso de la UE se reafirmó mediante la aprobación de una Resolución en noviembre de 1998, en la que se invitaba a la Comisión, los Estados miembros y en cooperación con los pueblos indígenas, a establecer modalidades de aplicación de la política presentada en el documento de trabajo.³⁰⁶ La Resolución requiere además que la Comisión presente al Consejo una evaluación de los progresos obtenidos sobre el trabajo con los pueblos indígenas.

Acerca de los avances obtenidos en el tema de la **integración** de la problemática de los pueblos indígenas en las políticas, los programas y los proyectos, señala los siguientes:

³⁰³ STROBELE-GREGOR, Juliana: Conclusiones de Seminario. 14-16 octubre 2003. Bolivia.

³⁰⁴ COMISION EUROPEA: Informe de la Comisión al Consejo, de 11 de junio de 2002, "Sobre el progreso del trabajo con los pueblos indígenas". (COM (2002) 291) Final.

³⁰⁵ COMISION EUROPEA: 1998, *Óp. cit.* Documento de trabajo. SEC (1998) 773 final.

³⁰⁶ COMISION EUROPEA: 1998, *Óp. cit.* Resolución 13461/98.

- Integración de la problemática indígena en las directrices y manuales
 - Los bosques encierran un profundo significado cultural para los pueblos indígenas y resultan vitales para su subsistencia. Según determina la comunicación sobre bosques y desarrollo de la Comisión, los pueblos indígenas deben participar en el desarrollo de las políticas y la ejecución de las medidas correspondientes.³⁰⁷
 - En el documento de trabajo sobre la integración de los aspectos medioambientales en la cooperación económica de la CE, la Comisión propone ciertas opciones políticas y efectúa algunas recomendaciones técnicas destinadas a reducir el impacto ambiental de las actividades de desarrollo. Por ese motivo, sugiere que las estrategias para la subsistencia sostenible se incorporen en las políticas, estrategias y programas sectoriales de los países asociados.³⁰⁸
 - El documento de evaluación cita ejemplos pertinentes como el fomento de los sistemas de gestión de los recursos naturales en las propias comunidades y el acceso y la utilización equitativos de esos recursos, especialmente para los pueblos indígenas. La preocupación por esos pueblos ha quedado asimismo integrada en las Directrices de la Comisión sobre la cooperación para el desarrollo en lo que respecta a los recursos hídricos sostenibles.³⁰⁹
- Integración de la cuestión indígena en el diálogo político con los países
 - Siguiendo las recomendaciones de la Resolución, la UE ha decidido incluir la cuestión de los pueblos indígenas en el diálogo político con sus socios. Por ejemplo, durante la Cumbre UE-América Latina celebrada en 1999 (Cumbre de Río), las partes acordaron llevar a la práctica programas comunes y adoptar medidas nacionales dirigidas a: fomentar y defender los derechos de las poblaciones indígenas, incluido el de participar en términos de igualdad y aprovechar las

³⁰⁷ COMISION EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Bosques y desarrollo: planteamiento de la CE, COM (1999) 554.

³⁰⁸ Véase el documento de la Comisión Europea: SEC (2001) 609, Bruselas, 10.4.2001.

³⁰⁹ Ver el documento sobre: Directrices de cooperación para el desarrollo de los recursos hídricos - hacia una gestión sostenible de los recursos hídricos, Comisión Europea, 1998, catálogo: CF-16-98-966-EN-C.

oportunidades y los beneficios del desarrollo político, económico y social, con un pleno respeto por sus identidades y culturas.³¹⁰

- Metodologías y participación indígena en el proceso de desarrollo
 - Las Directrices de la Comisión³¹¹ sobre cooperación al desarrollo relativas a los recursos hídricos sostenibles ponen de relieve la importancia de aplicar un enfoque participativo que integre a las ONG que trabajan con la población local e indígena, dado que es más probable que el proyecto tenga éxito si cuenta con la plena participación de los interesados. Las directrices aclaran que los proyectos no sólo deberán tener en cuenta la opinión de la población indígena, sino que deberán incorporar las acciones específicas y la asistencia a fin de garantizar la participación efectiva de las comunidades afectadas.
 - La Unión Europea ha realizado acciones con el fin de dotar a sus políticas y procedimientos de un enfoque participativo. En su comunicación sobre los Derechos Humanos subraya la necesidad de aplicar enfoques participativos en la concepción de los programas y de desarrollar la capacidad de los agentes de la sociedad civil involucrados en la discusión y aplicación de los mismos.³¹²

La Comisión Europea sostiene que el proceso de integración de la problemática de los pueblos indígenas en las políticas, programas y actividades constituye una tarea de gran magnitud. La gama de actividades con una posible repercusión sobre estos pueblos es amplia, y la metodología utilizada para integrar en ellas este aspecto aún no está lo suficientemente desarrollada. Cuando un proyecto sea calificado de interés para las comunidades indígenas, debe mantener sistemáticamente esta consideración. Además de la referencia a los derechos humanos, deberá incluirse una mención específica a los pueblos indígenas, de forma que el proyecto sea fácil de rastrear y controlar a lo largo de su ciclo de vida. Así, la Comisión podrá crear una base de datos central que incluya todas las medidas de apoyo a los pueblos indígenas.³¹³

³¹⁰ Véase la Declaración de Río de Janeiro, apartados 3 y 16. Año 1999. Brasil.

³¹¹ Ver el documento sobre: Directrices para la cooperación al desarrollo en materia de recursos hídricos - Hacia una gestión sostenible de los recursos hídricos: un enfoque estratégico, Comisión Europea, 1998, número de catálogo: CF-16-98-966-EN-C.

³¹² COMISION EUROPEA: Comunicación de la Comisión sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización de los países terceros, de 8 de mayo de 2001.

³¹³ COMISION EUROPEA: 2002, *Óp. cit.* Informe de la Comisión, (COM (2002) 291) Final.

En *síntesis*, se puede señalar que la Comisión Europea, considera que se han realizado progresos significativos en la consecución de los objetivos de la política de cooperación con los pueblos indígenas. En lo que respecta a la integración de la problemática de los pueblos indígenas, se han incluido directrices específicas de acción en los reglamentos, directrices políticas y manuales prácticos de la Comisión.

Asimismo, sostiene que para integrar la cuestión de los pueblos indígenas es necesaria: i) Integrarla en los procedimientos, reglamentos, etc. ii) Integrarla en las conversaciones estratégicas con los países beneficiarios iii) Controlar sistemáticamente los proyectos que afectan a los pueblos indígenas. iv) Reforzar la coordinación y la coherencia dentro de la Unión. En suma, la política europea considera que el apoyo de la Comunidad a los pueblos indígenas, se plasman en políticas y acciones en constante evolución.

- Experiencia en la **aplicación** de la política de la UE

La Comisión Europea sostiene que la probabilidad de que un proyecto sea un éxito es cuando los beneficiarios están plenamente implicados en todas sus fases, la Comisión ha definido tres acciones principales para alcanzar su objetivo:

- Establecer métodos y procedimientos que garanticen la participación de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo,
- Definir las prioridades de los pueblos indígenas,
- Establecer mecanismos de consulta con los pueblos indígenas con el fin de llegar a conocer mejor su situación real (aspecto jurídico, socioeconómico, ambiental, etc.).
Lo cual permitirá definir las prioridades de los indígenas.

La política de 1998, señala que la cooperación con los pueblos indígenas es un “proceso en plena evolución”. En este sentido plantea algunas medidas para las acciones de futuro:

- Seguir mejorando la integración en las políticas, los programas, etc. Conviene tamizar la metodología de integración, identificar sistemáticamente los proyectos que afectan a los pueblos indígenas y crear una base de datos central sobre las acciones que les afectan.
- Seguir mejorando la cooperación de la UE con otros proveedores de fondos.

- Incluir directrices específicas para proteger a los pueblos indígenas en los documentos oficiales de la Comisión de todas las políticas pertinentes.
- Mejorar la consulta a los pueblos indígenas. En particular, garantizar que se dé a las pequeñas organizaciones información de calidad sobre la acción de la UE y que se refuercen las delegaciones para que puedan contribuir a la gestión de proyectos.

Aspectos relevantes del informe de la CE sobre el trabajo con los pueblos indígenas:

- La Comisión Europea CE llevo a cabo su propia revisión interna sobre la implementación de la política de 1998 sobre el apoyo a los pueblos indígenas. La revisión no examinó en detalle proyectos específicos y sólo hizo un análisis resumido sobre cinco proyectos que abordaban pueblos indígenas. El reporte admite que la evaluación no fue capaz de medir el impacto en el desarrollo de los pueblos indígenas debido a la falta de una base de datos y la ausencia de indicadores para evaluar la calidad de la implementación de la política (Griffits, 2003).
- Igualmente sostiene que el informe, en vez de *evaluar impactos*, examinó hasta qué punto los principios de la política de la UE, habían sido integrados a los reglamentos de la CE y las guías operacionales. Encontró que estándares claves sobre el desarrollo y los pueblos indígenas habían sido incorporados a los documentos operacionales de la CE.³¹⁴ La revisión resaltó la guía relativa a los bosques en el desarrollo sostenible de la CE, la cual contiene orientaciones sobre los métodos de análisis de impacto social AIS, se incluye una norma de referencia fundamental que prohíbe la reubicación de las comunidades, expresando claramente que la CE no otorgará fondos para respaldar desalojos de las tierras que ocupan los pueblos indígenas.³¹⁵
- Los evaluadores también apreciaron que los derechos indígenas han sido promovidos por delegaciones de la UE en los diversos foros y son recogidos en la comunicación sobre Derechos Humanos de 2001, la cual contiene una sección sobre cómo combatir la discriminación de los pueblos indígenas. Del mismo modo, identifica como un progreso las referencias a los pueblos indígenas en los acuerdos bilaterales entre la UE y México

³¹⁴ Ver el Reglamento CE nº. 2493/2000 de 7/11/ 2000, Diario Oficial L288, 15/11/2000; Reglamento CE No. 1658/98, 17 julio 1998, Reglamentos 975/99 y 976/99, 29 abril 1999, Diario Oficial L120, 8 mayo 1999.

³¹⁵ Véase el documento de líneas Directrices en materia de cooperación al desarrollo para el Sector Forestal: Volumen I, Enfoque Estratégico, CE, Cat. No. CF-62-96-001-C sección 3. Año 2001.

y en el Acuerdo Marco sobre Cooperación entre la UE y los países de América Latina, la cual enfatiza la necesidad de proteger los derechos de los pueblos indígenas.³¹⁶

En concreto, las conclusiones finales de la evaluación de la CE son amplias y generales. Sin embargo, ellas recomiendan la necesidad de una base de datos en la Comisión sobre pueblos indígenas y la necesidad del desarrollo de indicadores de impacto y mecanismos de monitoreo.³¹⁷ La Comisión apoyó y tomo parte en un taller donde los resultados de los estudios de caso fueron discutidos con representantes indígenas, ONGs y funcionarios de la CE en 2002. La discusión en el taller generó más recomendaciones. Entre estas: i) Desarrollar y adoptar, con carácter prioritario, una política operacional integral sobre los pueblos indígenas, ii) Hacer que los derechos sobre la tierra y la seguridad de tenencia sean un aspecto central en la política de la UE. iii) Establecer instituciones apropiadas, mecanismos y procedimientos de implementación práctica de los principios establecidos en la política. iv) Mayor integración y participación de los pueblos indígenas en los procesos de elaboración de los documentos sobre estrategia país (CSP).³¹⁸

En respuesta a las recomendaciones de la evaluación de la CE y del taller de pueblos indígenas y ONG, el Consejo ha solicitado a la Comisión a: i) Continuar una mayor implementación de la política de 1998. ii) Llevar a cabo un diálogo de seguimiento con los pueblos indígenas iii) Integrar las preocupaciones de los pueblos indígenas en el dialogo con los países partes iv) Incluir un análisis de temas indígenas en los procesos de los documentos sobre estrategia por país (CSP). v) Iniciar proyectos pilotos a fin de desarrollar métodos y procedimientos para incrementar la participación de los pueblos indígenas en todo el ciclo del proyecto.³¹⁹

A finales de 2002, el Parlamento afirmó nuevamente su respaldo por los derechos de los pueblos indígenas llamando a los Estados miembros a seguir el ejemplo de Dinamarca y Holanda y ratificar el Convenio 169 de la OIT.³²⁰ La llamada del Parlamento para una demostración de solidaridad y compromiso con los derechos de los pueblos indígenas a través de la ratificación del Convenio 169 fue bienvenida por el movimiento indígena. Sin embargo, la Comisión no ha respondido directamente a las recomendaciones indígenas, en

³¹⁶ Parlamento Europeo: El papel de la Unión Europea en el Fomento de los Derechos Humanos y la Democratización en terceros países” COM (2001) 252 final, Bruselas. 8 Mayo 2001.

³¹⁷ COMISION EUROPEA: 2002, *Op. cit.* Informe, Pág. 18.

³¹⁸ Véase la Declaración de los Pueblos Indígenas: Reunión preparatoria: Sobre el Desarrollo y la Implementación de la Política de la Unión Europea sobre los Pueblos Indígenas. 18-20 Junio. Bruselas, 2002.

³¹⁹ Ver documento del Consejo Europeo: (doc.14184/02 Presse 351) 18 November 2002. Brussels.

³²⁰ Véase la Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2001/2014 INI) Documento A5-0451/2002, párrafo 87. Bruselas.

relación que la CE debería desarrollar una *política operacional integral* sobre los pueblos indígenas. Expertos en derecho de la UE afirman que la Resolución y el documento de trabajo no son jurídicamente vinculantes sobre los Estados miembros de la CE.³²¹

Con respecto a la resolución sobre el **Proyecto de Conclusiones** del Consejo de 2002, la Comisión Europea, con fecha 14-06-2002, presentó al Consejo un informe sobre el progreso del trabajo con los pueblos indígenas. El 11-11-2002, aprobó el texto del proyecto de conclusiones del Consejo sobre el progreso del trabajo con los pueblos indígenas.³²² Este documento, en relación al concepto del término *pueblos indígenas*, señala que no hay una postura común de la UE. Algunos Estados miembros opinan que no debe considerarse a los pueblos indígenas titulares del derecho de *autodeterminación*, en el sentido del artículo nº 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que el uso de dicho término no implica que el pueblo o los pueblos indígenas tengan derecho a ejercer sus *derechos colectivos* (Apartado, 4). Asimismo reconoce que se ha avanzado en la mejora de la eficiencia y de la efectividad del trabajo de la CE con los pueblos indígenas. Concretamente, afirma que se ha avanzado en la integración de la preocupación por los pueblos indígenas en las políticas, programas y proyectos, en la consulta a los pueblos indígenas sobre las políticas y actividades que les afectan, y en brindar apoyo a los pueblos indígenas en áreas temáticas claves (Apartado 5).

El Proyecto de conclusiones del Consejo 2002, exhorta a la Comisión y a los Estados miembros a seguir aplicando la Resolución del Consejo de 1998, para garantizar la definición de puntos centrales sobre los asuntos de los pueblos indígenas en todos los servicios de la Comisión, así como en las administraciones de los Estados miembros.

Solicita además a la Comisión a seguir aplicando la política de la CE con respecto a los pueblos indígenas y a garantizar la formación de su personal sobre las cuestiones relativas a los derechos humanos, así como sobre las maneras de lograr unos procesos más participativos. Asimismo exhorta incluir en los documentos de estrategia por países DEP un análisis de la situación política, social, económica y cultural de los pueblos indígenas en los países asociados. De igual forma propone integrar los intereses de los pueblos indígenas en el diálogo político con los países asociados, como parte integrante de las cláusulas de derechos humanos de los distintos acuerdos de cooperación y asociación. Finalmente señala integrar las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en las políticas, prácticas y métodos

³²¹ GRIFFITS, Tom: “Una Falta de Responsabilidad: Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y los Estándares de las Agencias de Desarrollo - Un documento de referencia y de evaluación”. Pág. 33, 34 y 35. del 2003.

³²² Ver el Proyecto de conclusiones del Consejo sobre los pueblos indígenas. En 13466/02 DEVGEN 147 Nota Punto I/A de: Grupo “Cooperación al Desarrollo”. 11-11-2002. Bruselas.

de trabajo de la Unión Europea. Cuando corresponda, los pueblos indígenas deberán poder participar plena y efectivamente en todas las etapas del ciclo de proyecto (programación, definición, planificación, aplicación y evaluación).

5.4.4 Comentarios sobre la política de la UE con los pueblos indígenas 1998

La política de cooperación de la Unión Europea con los pueblos indígenas, tiene como objetivo general realzar el derecho y la capacidad de los pueblos indígenas de controlar su propio desarrollo social, económico y cultural. En esta perspectiva sostiene que la política se encuentra en un *proceso de evolución constante*, habiéndose formulado estrategias con la finalidad de integrar los asuntos indígenas en forma transversal en todas las directrices y manuales de cooperación existentes. Este aspecto exigirá formular una metodología que garantice la participación efectiva de los pueblos indígenas en los programas y proyectos de cooperación y desarrollo.

Las disposiciones y principios de la política europea están basados en estándares internacionales existentes y emergentes sobre los derechos humanos, el medio ambiente y en los tratados europeos y convenios relacionados con la cooperación y el desarrollo. En este sentido destaca el Convenio 169 de la OIT de 1989, principal instrumento jurídicamente vinculante con los Estados firmantes, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007.³²³ El enfoque de desarrollo se basa en los principios de los derechos humanos, el principio de autodesarrollo, las tierras comunales, los recursos naturales, los derechos colectivos, el comercio ético, la gestión sostenible de recursos, el derecho a una educación bilingüe, el consentimiento previo, libre e informado, su cosmovisión, el derecho de aplicación de sus modelos de desarrollo, la participación en el ciclo del proyecto etc.

Las resoluciones y documentos de trabajo sobre los asuntos indígenas, formulados por la UE establecen lineamientos de política que contienen principios generales y específicos, los cuales reconocen el derecho de *autodesarrollo*, a elegir sus propias instituciones, su estatuto político y su territorio. Del mismo modo, el derecho a la propiedad comunitaria de sus tierras tradicionales, la educación bilingüe entre otros. La política de cooperación europea, reconoce aspectos de suma importancia, como el derecho de *auto identificación* como un criterio fundamental para la identificación de los pueblos indígenas,

³²³ NACIONES UNIDAS: Declaración aprobada mediante Resolución (Res. A/RES/61/295) en la 107ª sesión plenaria de las Naciones Unidas, del 13 de septiembre de 2007.

el derecho de *autodesarrollo*, y el derecho de *consentimiento libre, previo e informado*, en los asuntos sobre sus tierras y territorios de los pueblos indígenas.

La Unión Europea reconoce que existe la necesidad de diseñar y aprobar una política específica en relación con los pueblos indígenas, asimismo definir metodologías y procedimientos prácticos que orienten su aplicación. Al respecto, señala que ha reforzado en los últimos años su marco político y la mejora en la eficiencia de las actividades de cooperación realizadas. Igualmente, afirma como un logro en la política con los pueblos indígenas, el hecho de integrar en forma progresiva los asuntos indígenas en todos los niveles de la cooperación para el desarrollo (instrumentos, directrices, procedimientos) incluido el del diálogo político con los países socios. No obstante, estas acciones objetivas de promover los derechos de los pueblos indígenas, deberían contribuir a la formulación de una *estrategia integral de desarrollo* específica aplicable a la población indígena. Sin embargo, todavía la UE no ha formulado una política operacional integral dirigida a los asuntos indígenas.

En relación a la definición del término *pueblos indígenas*, manifiesta que no hay una actitud común en el ámbito de la UE. Asimismo afirma que algunos Estados miembros opinan que no debe considerarse a los pueblos indígenas titulares del derecho de *autodeterminación*, y que el uso de dicho término no implica que los pueblos indígenas tengan derecho a ejercer sus *derechos colectivos*, sobre sus tierras, y territorios. También solicita incluir en los documentos de estrategia por países (DEP) un análisis situacional de los pueblos indígenas, e igualmente integrar los intereses de los pueblos indígenas en el diálogo político con los países asociados. Finalmente insta a los Estados miembros a integrar las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en las políticas, prácticas y métodos de trabajo de la Unión Europea.

La UE señala que los elementos cardinales de la política, están basados en las propias recomendaciones hechas por los mismos pueblos indígenas, que se relacionan con los derechos sobre la tierra y territorios, la consulta previa, libre e informada, el derecho de autogobierno, a la propiedad intelectual, la política de género, educación bilingüe, y el derecho de participar en todas las fases del ciclo del proyecto.

La Resolución de 1998 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser dueños de su propio destino eligiendo sus instituciones, su estatuto político y el de su territorio. De la misma forma, exige la integración de los asuntos indígenas en todos los niveles de la cooperación para el desarrollo, incluido el del diálogo político con los países socios. Se destaca igualmente la importancia de la participación plena de los pueblos indígenas en los

procesos democráticos de los países en los que habitan, y se reconoce la situación de marginación y violación de los derechos humanos a la que con frecuencia están sometidos. También, afirma el derecho de estos pueblos a objetar la ejecución de proyectos de desarrollo, en particular los que se lleven a cabo en sus tierras y territorios tradicionales.

La política europea, señala que el proceso de integración de los asuntos indígenas en las políticas, programas y actividades de cooperación; constituye un trabajo de gran alcance. La gama de actividades sobre los pueblos indígenas es amplia, y la planificación y metodología utilizada para integrar los asuntos indígenas aún no está lo suficientemente desarrollada. No obstante, una tarea pendiente es el diseño de indicadores para medir el impacto de los proyectos en el nivel de vida de la población indígena.

En el 2002, se llevó a cabo una evaluación interna, en relación a la implementación de la política de 1998 sobre el apoyo a los pueblos indígenas. El informe admite que la evaluación no fue capaz de medir el impacto de los proyectos en el desarrollo de los pueblos indígenas, debido a la falta de indicadores para evaluar la ejecución de la política. En este sentido en vez de evaluar impactos, se examinó hasta qué punto los principios de la política habían sido integrados en los reglamentos de la cooperación europea. Los documentos y resoluciones de la UE no son vinculantes sobre los Estados, ni son obligatorios para las delegaciones de la CE, en consecuencia, no es un instrumento jurídicamente vinculante sobre los Estados miembros. Sin embargo contienen orientaciones vinculantes para la aplicación práctica de la cooperación con los pueblos indígenas.

Síntesis de la política de cooperación de la UE con los pueblos indígenas:

- Enfoque de autodesarrollo, derechos humanos, medio ambiente y derechos colectivos,
- Derecho a la auto identificación como criterio para identificar a los pueblos indígenas,
- La definición de pueblos indígenas se basa en el estudio del Relator M. Cobo,
- La Política tiene como estándares internacionales el Convenio 169 de la OIT de 1989, y la Declaración de ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007,
- Falta formular una “Política Integral de Desarrollo” sobre los pueblos indígenas,
- Las Resoluciones de la UE no son jurídicamente vinculantes para los Estados,
- Incluye transversalmente los asuntos indígenas en todos los procedimientos de la UE,
- La política de La EU promueve normas de comercio ético para los productos indígenas,
- Reconoce el derecho: consentimiento libre, previo e informado en asuntos indígenas,
- Promueve el derecho de los pueblos indígenas en relación a sus derechos colectivos,

- La Resolución de la UE (30-11-1998) no incluye el derecho sobre la tierra y territorio, los derechos humanos y la propiedad intelectual indígena (Doc. 11-05-1998).

La estrategia de cooperación de la UE con la Comunidad Andina 2007-2013

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), actualmente está conformada por cuatro países unidos por la Cordillera de los Andes: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Esta organización regional, se basa en el Acuerdo de Cartagena de 1969, que estableció el Pacto Andino. En el año 2004, la Secretaria del CAN, planteo un enfoque diferente de desarrollo, mediante el diseño de un *Plan Integrado de Desarrollo Social - PIDS*, como una estrategia comunitaria de lucha contra la pobreza y la exclusión social en los países andinos.³²⁴ La cooperación de la UE se orienta a tres sectores fundamentales:

- Ayudar a la Comunidad Andina a reforzar su integración económica,
- Apoyar iniciativas para mejorar la cohesión social y económica (Comunidad Andina),
- Colaborar con los países andinos en la lucha contra la droga, con arreglo al principio de responsabilidad compartida que rige las relaciones entre la Unión Europea y la CAN.

Los temas transversales en la política de cooperación de la UE, concretamente son:³²⁵ La promoción de los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres; la democracia, la buena gobernanza, los derechos de los niños y los *derechos de los pueblos indígenas*, y la prevención de conflictos, la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el VIH/SIDA.

En el aspecto socioeconómico, la Comunidad Andina vista desde un punto social sigue presentando un desequilibrio muy pronunciado en la desigual distribución de la riqueza, con un índice de concentración de la renta de entre los más elevados de América Latina. Casi la mitad de la población andina vive en la pobreza, de la cual casi una cuarta parte de la población pobre es de *origen indígena*. Los problemas ambientales agravan esta falta de cohesión política, debido a que el sustento de los segmentos más pobres de la *población rural e indígena* depende completamente de los recursos naturales. Las

³²⁴ En reunión extraordinaria de la CAN, se aprobó la Decisión 601, sobre el “*Plan Integrado de Desarrollo Social*” (PIDS). Nueva York, el 21 de setiembre de 2004. La página 11, Señala: “El Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), entendido como una estrategia social comunitaria, tiene el propósito de encauzar acciones de alcance subregional (actividades, proyectos y programas) que enriquezcan y complementen las políticas nacionales de superación de la pobreza y la inequidad social.

³²⁵ COMISION EUROPEA: Comunidad Andina “Documento de Estrategia Regional 2007-2013”. (E/2007/678). Pág. 2, Bruselas. 2007.

desigualdades existentes son de naturaleza estructural y no se dan sólo entre las personas, sino también son muy pronunciadas entre las regiones.³²⁶

La Comunidad Andina con el propósito de reforzar su política social, aprobó el 2004 el *Plan Integrado de Desarrollo Social-PIDS*. El objetivo de este Plan es establecer un programa de trabajo para la cohesión social regional con vistas a apoyar los esfuerzos de cada uno de los países miembros en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

La formulación de este Plan muestra el primer compromiso político sólido para mejorar la gobernanza y promover un enfoque general de la cohesión social en el conjunto de la Comunidad Andina. Asimismo incluye una serie de programas y proyectos en una amplia variedad de sectores como el empleo, la salud, la educación y el desarrollo rural.³²⁷ Es necesario destacar que el Plan, incluye un programa de actividades y proyectos relacionados a reforzar la cohesión social en la población indígena, por ejemplo el *Programa Intercultural Andino*, que tiene como objetivo, contribuir a superar la exclusión social de los pueblos indígenas y fortalecer los vínculos culturales entre todos los grupos sociales que integran el espacio subregional.

En este sentido la Unión Europea está muy interesada en promover su *modelo social* en América Latina, y en que la Comunidad Andina aproveche las experiencias europeas en el ámbito social en términos de métodos (definición de objetivos e indicadores comunes para medir los progresos), planteamientos políticos (planteamiento integrado y estratégico del desarrollo social), enfoque de gobernanza (asociación entre las administraciones públicas, y la sociedad civil) e instrumentos financieros (la experiencia de la UE en promover la cohesión social a través de los Fondos Estructurales).³²⁸

La Unión Europea, subraya que tiene el propósito de promover la integración regional en tres sectores de cooperación con la Comunidad Andina, que son: i) integración económica regional ii) cohesión económica y social iii) lucha contra las drogas ilegales. En este sentido se aborda el sector de la *cohesión económica y social*, por considerar que incluye la problemática de la población indígena de los países andinos.

Los principales componentes de la cohesión social son la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la desigualdad. Esta definición hace que las actividades de cooperación abarquen una amplia variedad de sectores, especialmente los derechos de las poblaciones indígenas, el empleo, las industrias culturales, el género y el medio ambiente. La UE, señala

³²⁶ COMISION EUROPEA: 2007, E/2007/678, *Óp. cit.*, pág.7-

³²⁷ CONSEJO ANDINO: Decisión 601 "Plan Integrado de Desarrollo Social" (PIDS). Nueva York - Estados Unidos de América, 21 de setiembre de 2004. Páginas 29 y 31. Ver <http://www.comunidadandina.org>.

³²⁸ COMISION EUROPEA: 2007, E/2007/678, *Óp. cit.*, pág.17,

que para obtener un valor añadido a escala regional las actividades de cooperación deberán cubrir la asistencia técnica a nivel político y proyectos de campo. Dichos proyectos se centrarán en temas incluidos en el alcance del PIDS, o de estrategias de cohesión económica y social más desarrolladas.³²⁹

El objetivo específico de la UE es fomentar el desarrollo de la estrategia integral desarrollando un enfoque integral de la cohesión social y económica, que abarque la reducción de la pobreza, la inclusión social, la igualdad y la generación de empleo, entre otros objetivos. Ayudar a un mayor desarrollo de la política de cohesión económica y social en la CAN, para la que ya se han dado los primeros pasos con la adopción, en 2004, del *Plan Integrado de Desarrollo Social - PIDS*, esto podría incluir asistencia técnica para estudiar la factibilidad de los mecanismos para la promoción de la cohesión social y el desarrollo territorial, esta política deberá ser exhaustiva y promover un planteamiento integrado que incluya aspectos sociales, económicos y medio ambientales.³³⁰

En *síntesis*, la política de la Unión Europea considera el PIDS andino, como un punto de partida para el desarrollo de una estrategia de cohesión económica y social integral e inclusiva y se ha comprometido a apoyar este proceso, tanto desde el punto de vista político, como mediante actividades de cooperación. La Unión Europea ha reiterado su compromiso de trabajar en el ámbito de la cohesión social, al respecto está muy interesada en promover su modelo social en la Comunidad Andina, con el objetivo de aprovechar las experiencias europeas en el ámbito social en términos de métodos, planteamientos políticos, enfoque de gobernanza e instrumentos financieros, para promover la cohesión social. En suma, la política de cooperación de la UE, tiene el propósito de apoyar la implementación del PIDS andino, el Plan establece una serie de programas y proyectos en ámbitos tan diversos como la salud, la educación, el medio ambiente.

³²⁹ COMISION EUROPEA: 2007, E/2007/678, *Óp. cit.*, pág.27,

³³⁰ Se realizará una Evaluación de Impacto Ambiental para todo proyecto que pueda ocasionar impactos negativos en el medio ambiente. Se aplicará un procedimiento especial de análisis para determinar si un proyecto requiere la realización de dicha evaluación.

5.5 LA POLÍTICA DEL BANCO MUNDIAL CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS

- Política del Banco Mundial sobre los Pueblos Indígenas 1982,
- Directriz Operativa 4.20 Pueblos Indígenas de 1991,
- Banco Mundial: Política Operacional OP 4.10 de 2005.

5.5.1 Política del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas 1982-2005

El Banco Mundial formuló su primera política sobre pueblos tribales en 1982, conocida como documento del Manual de Operaciones (OMS: 2.34). Este instrumento operativo contiene medidas orientadas a proteger los derechos de los pueblos indígenas, sobre sus tierras y territorios, la salud y la integridad cultural de los pueblos afectados y garantizar su participación en la planificación e implementación de los proyectos. En esta innovadora política se testificó por primera vez, que el BM debería establecer reglas y normas sociales y ambientales para sus préstamos.³³¹ El informe señala que los pueblos indígenas tuvieron una participación limitada en la formulación y ejecución de los proyectos de desarrollo del Banco. Los pueblos indígenas seguían percibiendo las políticas y proyectos del Banco como intervenciones de tipo verticalistas.³³²

El Banco Mundial en 1987 sostuvo que algunos proyectos no habían tomado en consideración los aspectos sociales y medio ambientales. Con la finalidad de fortalecer esa perspectiva, se llevó a cabo una revisión de la política, siendo aprobada en 1991, la Directiva Operacional 4.20. La política operativa tiene el propósito de proteger el medio ambiente y a los grupos sociales vulnerables en las operaciones financiadas por el Banco. La Política Operacional 4.20 del Banco Mundial, tiene como principios rectores los “derechos humanos” en el marco de reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, y la participación en las fases del proceso de desarrollo. A la vez señala que el enfoque de *autodesarrollo*, se construye sobre las aspiraciones de los pueblos indígenas. Cuando la política del Banco (DO: 4.20) fue desarrollada, las organizaciones indígenas manifestaron que la Directriz había sido concluida sin la participación indígena.

Organizaciones indígenas como el COICA hicieron llegar sus recomendaciones al Banco Mundial en 1990 exigiendo una política que incluyera los siguientes aspectos: i) El

³³¹ El Banco Mundial adoptó su primera política sobre pueblos “tribales” en 1982. Conocida como documento del Manual de Operaciones 2.34 (OMS 2.34).

³³² WORLD BANK: 1987, *Tribal Peoples and Economic Development: a five-year implementation review of OMS 2.34 (1982-86)*. Citado por Griffiths, Tom: 2005, *Óp. cit.*, pág. 2.

reconocimiento de los derechos indígenas según se expone en el derecho internacional. ii) Consultas directas con los pueblos indígenas en la elaboración de la política. iii) Los proyectos de desarrollo en áreas indígenas, deben contar con el consentimiento de los pueblos afectados. iv) Participación de las organizaciones indígenas en todo el ciclo del proyecto. v) Creación de comisiones tripartitas, incluyendo Gobiernos, financieras y pueblos afectados, para supervisar la ejecución del proyecto. vi) Prioridad para las alternativas de desarrollo indígenas.³³³

La Política Operativa 4.20, promueve el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, sobre la tenencia de la tierra, territorios y los recursos naturales. En este aspecto, crea mecanismos para asegurar la participación de los pueblos indígenas en las fases del ciclo del proyecto. Sin embargo la política no hace referencia al Convenio 169 de la OIT, principal instrumento jurídicamente vinculante sobre los asuntos indígenas, asimismo no señala el derecho de “consentimiento, libre previo e informado”.³³⁴

La política, contiene aspectos sustanciales sobre el desarrollo indígena, en la perspectiva de reconocer el derecho sobre sus tierras y territorios, el medio ambiente y el apoyo a grupos sociales vulnerables. No obstante, un estudio del Banco de 1999 sobre la aplicación de la política en pueblos indígenas en América Latina entre 1992 y 1997 encontró que algunos proyectos habían eludido incluir un elemento, que son los *Planes de Desarrollo* de las poblaciones indígenas y que eran requeridos en la política operativa.³³⁵

La política sobre los pueblos indígenas (BM, 1982) presenta las siguientes características:

- El enfoque de desarrollo se basa en los derechos humanos y el autodesarrollo,
- Reconoce los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y sus territorios,
- Formula un enfoque de autodesarrollo, que se construye sobre las aspiraciones de la población indígena e instituciones sociales tradicionales,
- Reconoce los derechos consuetudinarios, tanto individuales como colectivos,
- Participación limitada de la población indígena en la ejecución de los proyectos,
- La armonización de las políticas del prestatario con las del Banco es limitado,
- La política no menciona el derecho de “consentimiento, libre previo e informado”,
- Omisión del requerido “Plan de Desarrollo” para las poblaciones indígenas.³³⁶

³³³ IWGIA Yearbook: 1990. Citado por GRIFFTHS, Tom: 2005, *Op. cit.*, pág. 37.

³³⁴ GRIFFTHS, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág. 37.

³³⁵ SWARTZ, K. J. y UQUILLAS, J. E. (1999). Citado por Griffiths, Tom: 2005, *Op. cit.*, pág. 37. Disponible en <http://www.worldbank.org>

³³⁶ Véase, GRIFFTHS, Tom: 2005, *Op. cit.*, pág. 37.

5.5.2 Política del Banco Mundial 4.20 sobre los pueblos indígenas 1991

El Banco Mundial, luego del proceso de revisión de su primera política 1982, diseña la Directriz Operacional 4.20 sobre los pueblos indígenas. Esta política expone un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos en el marco del concepto de “etnodesarrollo” y del plan de desarrollo “culturalmente apropiado”. Resalta, que el enfoque de “etnodesarrollo” se construye sobre las aspiraciones propias de los pueblos indígenas.

Palabras claves: Evaluación, participación, beneficios compartidos, estudios de impacto, indicadores de evaluación, planes de desarrollo, planificación estratégica, derechos sobre las tierras y territorios, consulta previa libre e informada, participación en el ciclo del proyecto, valores culturales y espirituales, políticas sociales y medio ambiente.

Alcance y cobertura de la política: La Directriz 4.20 ofrece una orientación de política para asegurar que los pueblos indígenas se beneficien de los proyectos de desarrollo y evitar o mitigar efectos potenciales adversos en la población indígena. Señala que comúnmente los pueblos indígenas desempeñan actividades económicas que van desde la agricultura de subsistencia hasta trabajos asalariados y actividades en pequeña escala orientadas al mercado. En este aspecto, existe un criterio amplio para la aplicación de la política a fin de incluir grupos vulnerables, y se aplica plenamente a los proyectos de inversión y préstamos de asistencia técnica y parcialmente al trabajo económico y sectorial.

Plan de desarrollo indígena: “...Elaboración de un Plan de Desarrollo Culturalmente Apropiado, basado en las aspiraciones de los pueblos indígenas, debe anticipar las tendencias adversas y desarrollar los medios para evitar o mitigar el daño, así también las instituciones deben poseer la experiencia social, técnica y legal necesaria. Los patrones locales de organización social, las creencias religiosas y el uso de recursos deben ser tomados en consideración en el diseño del plan” (Apartado, 14).

- “El Plan de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas (PDPI), debe ser preparado en función de la inversión, en algunos casos se requerirá implementar otros componentes, los cuales podrán incluir actividades relacionadas con la salud y nutrición, infraestructura productiva, preservación lingüística y cultural. El Plan deberá incluir una

evaluación del aspecto legal, como situación legal de la organización indígena, regulaciones administrativas, etc.” (Apartado, 15 a).

- “El Plan habrá de incluir un diagnóstico social y cultural: i) Mapas de ubicación y del área de influencia del proyecto. ii) Análisis de la estructura social y de las fuentes de ingresos de la población. iii) Inventario de los recursos utilizados e información técnica de sus sistemas de producción. iv) La relación de los pueblos indígenas con otros grupos locales y nacionales” (Apartados, 15, b, c, d.).

Derechos sobre la tierra y recursos: “Se requieren medidas especiales cuando las inversiones del Banco afectan a las poblaciones indígenas, las tribus, las minorías étnicas y otros grupos cuya condición social y económica limita su capacidad para establecer sus intereses y derechos a la tierra y a otros recursos productivos” (Párrafo, 2).

- “Cuando sea necesario fortalecer la legislación local, el Banco debería ofrecerse para asesorar y prestar asistencia al prestatario con el objeto de establecer el reconocimiento legal de los regímenes acostumbrados o tradicionales de tenencia de las tierras de las poblaciones indígenas - se deberían instrumentar acuerdos alternativos para otorgar derechos renovables a largo plazo de la custodia y uso de los indígenas” (Párrafo, 15c).
- “En un proyecto que abarca los derechos a la tierra de las poblaciones indígenas, el Banco debería colaborar con el prestatario a fin de identificar las medidas necesarias para regularizar, lo antes posible, la tenencia de la tierra” (Párrafo, 17).

Beneficio compartido y mitigación: “...el prestatario puede adoptar una gran variedad de medidas, las cuales deben garantizar que la población indígena obtenga los beneficios de las inversiones para el desarrollo” (Párrafo, 9).

Participación en el plan desarrollo: “...la estrategia para abordar las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas debe basarse en la participación razonada de esas poblaciones. Por lo tanto, la identificación de las preferencias locales a través de las consultas directas, la incorporación de los conocimientos indígenas a los métodos del proyecto - son actividades esenciales para todo proyecto que afecte a las poblaciones indígenas y sus derechos a los recursos naturales y económicos” (Párrafo, 8).

- “La medida esencial en el diseño del proyecto es la formulación de un *plan* de desarrollo culturalmente apropiado, que se base en la consideración de todas las opciones preferidas para las poblaciones afectadas por el proyecto” (Párrafo, 14a).
- “Se debería diseñar y mantener mecanismos para la participación de las poblaciones indígenas en la toma de decisiones durante la planificación, puesta en marcha y evaluación del proyecto” (Párrafo, 15d).

Programas y proyectos de desarrollo: En relación a la ejecución de programas y proyectos del Banco, existen ejemplos de implementación de alta calidad como el *Proyecto Forestal Comunitario* de México, el cual incluye una evaluación a profundidad sobre la participación social y el *Proyecto de Manejo de Recursos Naturales* en Colombia donde un programa exitoso de titulación de tierras para pueblos indígenas fue respaldado por el Banco bajo circunstancias locales complejas y difíciles. Participantes en este proyecto informan que el éxito fue debido a sus procedimientos inclusivos en el diseño participativo, implementación y monitoreo.

La Política Operacional del Banco Mundial de 1991, sostiene que es necesario preparar un Plan de Desarrollo para las Poblaciones Indígenas (PDPI) con la finalidad de ejecutar los programas y proyectos de desarrollo dirigidos a los pueblos indígenas, asegurar también que no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo y que obtengan beneficios sociales y económicos compatibles con su cultura. El (PDPI) es responsabilidad del prestatario y debe estar listo para su examen por el Banco antes de la evaluación inicial del proyecto. La Directriz Operacional señala que el (PDPI) debería basarse en un diagnóstico completo del contexto socioeconómico y contar con la participación informada de la población indígena afectada por las actuaciones previstas.

Un aspecto a destacar de la política en relación a la implementación, señala que esta debe estar asociada a impactos de reducción de la pobreza mejorados. De igual forma cabe resaltarse que proyectos que incluyeron e implementaron planes para los pueblos indígenas con autonomía, tuvieron mejores impactos de desarrollo que aquellos sin estas medidas.³³⁷ En los últimos años el Banco Mundial ha comenzado a desarrollar y respaldar específicamente los proyectos que *hacen el bien* y programas dirigidos a pueblos indígenas

³³⁷ Véase el Informe n°. 25754 del Banco Mundial: “Aplicación de la directriz operacional 4.20 sobre poblaciones indígenas: evaluación de los resultados”, párrafos 3.12, 3.13, 3.20, 4.2 etc. Año 2003.

que han tenido que ver con titulación de tierras, gestión de recursos naturales, fortalecimiento institucional, educación, salud y erradicación de la pobreza.³³⁸

La mayoría de préstamos han sido dirigidos hacia pueblos indígenas en América Latina donde estudios del Banco han confirmado que los pueblos indígenas sufren la pobreza - tal cual es definida por las medidas de pobreza convencionales basadas en el ingreso y acceso a los servicios básicos.³³⁹ Estos proyectos del Banco Mundial se han aplicado en el marco del enfoque de *etnodesarrollo*, que se construye sobre las aspiraciones propias de la población indígena e instituciones sociales tradicionales.³⁴⁰

Las organizaciones indígenas reconocen que algunos de los proyectos de *etnodesarrollo* y de gestión de recursos naturales les han traído beneficios. Sin embargo, las organizaciones indígenas y los grupos de la sociedad civil que monitorean las acciones del Banco, señalan que muchos de los negocios continúan directa o indirectamente promoviendo un desarrollo no sostenible, diseñado desde arriba hacia las bases, basado en la inversión extranjera directa, el crecimiento basado en las exportaciones, el ajuste estructural y la extracción industrial de recursos naturales.³⁴¹

Haciendo un análisis de la Política Operativa 4.20 del Banco Mundial, se destaca el enfoque de desarrollo basado en el concepto del “etnodesarrollo”, esta premisa se construye sobre las aspiraciones propias de los pueblos indígenas. El propósito de la política es proteger el medio ambiente y a los grupos sociales vulnerables entre los que se encuentran los pueblos indígenas. En este aspecto contiene disposiciones sobre financiamiento de proyectos de desarrollo, en el cual exige al prestatario la elaboración de un “Plan de Desarrollo Indígena”, a partir de un diagnóstico socio económico de la población beneficiada. Asimismo, el Banco sólo otorga financiamiento para el proyecto cuando las consultas previas, dan lugar a un amplio apoyo a la comunidad indígena afectada.

En relación a los derechos sobre sus tierras, reconoce que los pueblos indígenas están estrechamente vinculados a la tierra, los bosques, el agua, la vida silvestre y demás recursos naturales, siendo necesario aplicar ciertas consideraciones especiales si el proyecto afecta a estos vínculos. En este aspecto señala que durante la elaboración del PPI, el prestatario debe prestar particular atención a los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas,

³³⁸ En relación a los proyectos del Banco Mundial que abordan los asuntos de los pueblos indígenas, ver: www.worldbank.org/sprojects.

³³⁹ Véase, el trabajo de PSACHAROPOULOS y PATRIÑOS: (1994 a, b). Programas de erradicación de la pobreza enfocados en pueblos indígenas que han sido llevados a cabo en Ecuador (1997-2001) y en Bolivia. También proyectos de erradicación de la pobreza. Ver World Bank (1997, 2000, 2001) y Servindi (2002).

³⁴⁰ Ver el documento del Banco Mundial, sobre: “etnodesarrollo y su aplicación en los proyectos del Banco”, Roper (1996), Partridge (1996) y Nieuwkoop y Uquillas (1999). Citado por Griffiths, Tom: *Op. cit.*, pág. 37

³⁴¹ Véase, CORPUZ (1997), TREAKLE (1998), GRAY (1998), GRIFFITHS (1999), WRM (2000-2001)

sobre las tierras o territorios que poseían tradicionalmente. De igual forma indica la necesidad de proteger dichas tierras y recursos frente a la expoliación ilegal de los valores culturales y espirituales que los pueblos indígenas atribuyen a dichas tierras.

En ese sentido, en el momento que el Banco aprobó la Directriz Operacional 4.20 en 1991, sobre los pueblos indígenas, los dirigentes indígenas y las ONG criticaron al Banco Mundial por no haberla elaborado mediante un proceso participativo, ni haber consultado a los pueblos indígenas. Por ejemplo, se señaló que la política no respetaba el derecho de los pueblos indígenas al principio de *auto determinación*, ni defendía el derecho a rechazar los proyectos indeseados en el ámbito de sus territorios.³⁴²

La Alianza Mundial de los pueblos indígenas tribales de los bosques tropicales, que en 1992 mantuvo conversaciones con el Banco Mundial para discutir la nueva política, también hizo un llamado para reconocer los derechos de los pueblos indígenas, en forma específica el reconocimiento del derecho de *consentimiento libre, previo e informado* y el establecimiento de mecanismos de supervisión para que la planificación, y evaluación de los proyectos fueran transparentes y pudiera haber una rendición de cuentas.³⁴³

Síntesis de la Política Operacional (BM: 4.20):

- Formula un enfoque basado en los derechos humanos en el concepto del etnodesarrollo,
- Para la financiación de un proyecto exige la formulación del *Plan de Desarrollo de Poblaciones Indígenas (PDPI)* con participación de las organizaciones indígenas,
- Demanda que el Estado prestatario se comprometa a cumplir con la política del Banco,
- Requiere mecanismos para asegurar la participación en todo el ciclo del proyecto,
- Contiene disposiciones sobre el reconocimiento de la tierra, territorio y sus recursos,
- Incluye elementos sobre la salud, educación, y el fortalecimiento institucional,
- Reconoce el derecho de consentimiento previo y libre sobre los recursos culturales,
- La Política Operativa no hace referencia al Convenio 169 de la OIT de 1989,
- Sobre una definición del concepto de pueblos indígenas señala el estudio de M. Cobo,
- La política no reconoce el derecho al “consentimiento libre, previo e informado”, y el derecho de “autodeterminación”,
- El derecho a rechazar los proyectos que consideran que afecten sus tierras y territorios,
- Contiene directrices operacionales que son vinculantes para el personal del Banco.

³⁴² GRIFFITHS, Tom: 2005, *Op. cit.*, pág. 39.

³⁴³ Ver el artículo 25: Carta de los Pueblos Indígenas y Tribales de los Bosques Tropicales, 1992

5.5.3 Política del Banco Mundial 4.10 sobre los pueblos indígenas 2005

La Directriz Operacional 4.20 y otras políticas de salvaguarda desde 1990 han sufrido un proceso de revisión por parte del Banco. El cual busca incluir en sus políticas de cooperación y desarrollo las principales demandas de los pueblos indígenas. El Banco considera que es necesario simplificar y hacer más eficientes sus políticas. En la primera rueda de consultas públicas del Banco sobre la revisión de la política llevada a cabo en 1998, las organizaciones indígenas hicieron una recomendación al Banco en el sentido que cualquier política nueva debería ser mejor que la existente, particularmente con relación a sus disposiciones sobre tierras y seguridad de recursos.³⁴⁴ Cuando el Banco Mundial finalmente presentó su proyecto de política revisada 2001, los pueblos indígenas expresaron su desacuerdo al ver que la política revisada era más débil que la política existente y que no se habían considerado las principales recomendaciones indígenas hechas al Banco en su consulta pública 1998/99. Las principales críticas al proyecto de la política revisada fueron:

- No reconoce plenamente el derecho al consentimiento libre, previo e informado,
- No requiere que el Banco y los prestatarios tomen acción para salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad, control y gestión de sus tierras,
- La política no prohíbe el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas,
- No reconoce el seguimiento indígena en las operaciones del Banco Mundial,
- No requiere de estudios detallados de base que determinen las necesidades y prioridades de los pueblos indígenas.

En este proceso de revisión y de recomendaciones indígenas, finalmente en el año 2005, el Banco Mundial aprueba el Manual de Operaciones el cual contiene la Política Operacional (OP: 4.10), esta Directriz recoge muchos aspectos de las demandas de los pueblos indígenas, como el derecho de auto identificación, el autodesarrollo, las tierras y territorios, el derecho a la consulta, la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación, etc. Además dispone que cuando el proyecto afecte a los pueblos indígenas, el prestatario debe celebrar consultas previas, libres e informadas con dichos pueblos. En este sentido, reconoce los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas, tanto individuales como colectivos sobre las tierras o territorios que poseían

³⁴⁴ Ver las recomendaciones múltiples de los pueblos indígenas al Grupo del Banco Mundial hechas entre 1998-2002 en relación a la revisión de su Política sobre Pueblos Indígenas (World Bank 1999, 2002).

tradicionalmente. Sin embargo, no reconoce el derecho de “autodeterminación” y el derecho de “consentimiento libre, previo e informado” de los pueblos indígenas.

Aspectos principales de la Política Operacional (OP: 4.10) del 2005

La Política Operacional (OP: 4.10) reemplaza a la Directriz Operacional (OD: 4.20)

Enfoque: Basado en los derechos humanos, el concepto de etnodesarrollo, la consulta previa, libre e informada, la participación, auto identificación, auto desarrollo, derechos sobre sus tierras, derechos consuetudinarios y, el diseño de planes de desarrollo indígena.

Alcance y cobertura de política: La política tiene como misión reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible asegurando que el proceso de desarrollo se lleve a cabo con absoluto respeto de la dignidad, los derechos humanos, las economías y culturas de los pueblos indígenas (Apartado, 1).

Estudios preliminares y evaluaciones de impacto: Cada proyecto propuesto para financiamiento requiere: Un estudio preliminar para determinar la presencia de pueblos indígenas en la zona del proyecto, asimismo:

- Una evaluación social a cargo del prestatario,
- Un proceso de consulta previa, libre e informada con las comunidades indígenas afectadas en cada etapa del proyecto, y particularmente durante la preparación del mismo, con el objeto de conocer claramente sus opiniones y determinar si existe amplio apoyo al proyecto por parte de las comunidades indígenas,
- La elaboración de un Plan para los pueblos indígenas, o un Marco de Planificación,
- Divulgación del Plan o el Marco de planificación para los pueblos indígenas (Ver apartado 6, a, b, c, d, e).

Derechos sobre las tierras y los recursos naturales: “...reconoce que las identidades y culturas de los pueblos indígenas están inseparablemente vinculadas a las tierras que habitan y a los recursos naturales de los que dependen. Estas circunstancias hacen que estén expuestos a riesgos y efectos como consecuencia de los proyectos de desarrollo, entre ellos la pérdida de su identidad, cultura o medios de vida tradicionales. Su situación de pobreza

económica, social y jurídica limita a menudo su capacidad de defender sus intereses y derechos sobre las tierras, territorios y demás recursos productivos” (Apartado, 2).

- “...los pueblos indígenas están estrechamente vinculados a la tierra, los bosques, el agua, la vida silvestre y demás recursos naturales, por lo que es necesario aplicar ciertas consideraciones especiales si el proyecto afecta a estos vínculos. En esta situación, durante la evaluación social y la preparación del PPI o MPPI, el prestatario presta particular atención a lo siguiente: i) Los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas, tanto individuales como colectivos, sobre las tierras o territorios que poseían tradicionalmente. ii) La necesidad de proteger dichas tierras y recursos frente a la intrusión o usurpación ilegal; iii) Los valores culturales y espirituales que los pueblos indígenas atribuyen a dichas tierras y recursos, y iv) Sus prácticas de gestión de los recursos naturales y la sostenibilidad de dichas prácticas a largo plazo” (Apartado, 16).

Explotación comercial de los recursos naturales: “...si el proyecto implica la explotación comercial de recursos naturales (como minerales, hidrocarburos, bosques, recursos hídricos o zonas de caza o pesca) en tierras o territorios que los pueblos indígenas poseían tradicionalmente, o que usaban u ocupaban habitualmente, el prestatario se asegura de que, en el contexto de consultas previas, libres e informadas, las comunidades afectadas reciban información sobre:

- Sus derechos sobre dichos recursos conforme a la ley y al derecho consuetudinario,
- El alcance y la naturaleza de la explotación comercial que se pretende, así como sobre las partes interesadas o implicadas en la explotación, y
- Los posibles efectos de dicha explotación sobre los medios de vida y el medio ambiente de los pueblos indígenas y sobre el uso de los recursos. El prestatario incluye mecanismos en el PPI para posibilitar que los pueblos indígenas reciban una participación equitativa en los beneficios que resulten de la explotación comercial” (Apartado, 18).

Proceso de consulta y participación: “...el Banco exige que el prestatario lleve a cabo un proceso de “consulta previa, libre e informada”. El Banco sólo otorga financiamiento para el proyecto cuando las consultas previas, libres e informadas dan lugar a un amplio apoyo al mismo por parte de la comunidad indígena afectada” (Apartado, 1).

Plan de desarrollo indígena: “Sobre la base de la evaluación social y en consulta con las comunidades indígenas afectadas, el prestatario elabora un Plan para los Pueblos Indígenas (PPI), en el que se establecen las medidas que adoptará para asegurar que: Los pueblos indígenas afectados por el proyecto reciban beneficios sociales y económicos apropiados desde el punto de vista cultural, y si se identifican posibles efectos adversos sobre los pueblos indígenas, dichos efectos se eviten, se reduzcan lo más posible, se mitiguen o se compensen” (Apartado, 12).

- “En algunos proyectos es necesario preparar y ejecutar programas anuales de inversiones o múltiples subproyectos. En estos casos, el prestatario elabora un Marco de planificación para los pueblos indígenas (MPPI). El MPPI estipula lo necesario para el estudio preliminar y examen de estos programas o subproyectos de manera compatible con esta política” (Apartado, 13).

Identificación: “La Política Operacional 4.10 no define un concepto, debido a la diversidad y variabilidad de los contextos en los que se desenvuelven los pueblos indígenas y a la inexistencia de una definición universalmente aceptada de pueblos indígenas. Señala, que en los diferentes países pueden denominarse “minorías étnicas”, “indígenas”, “aborígenes”, “pueblos autóctonos”, “nacionalidades”, “tribus” o “grupos tribales” (Apartado, 3).

La política 4.10 declara que para fines de las operaciones del Banco con los pueblos indígenas, se incluyen aquellos grupos vulnerables con una identidad social y cultural diferenciada que, en mayor o menor grado, presentan las siguientes características:

- Su propia identificación como miembros de un grupo determinado de cultura indígena y el reconocimiento de su identidad por otros,
- Un apego colectivo a hábitats geográficamente definidos o territorios ancestrales en la zona del proyecto y a los recursos naturales de esos hábitats o territorios,
- Instituciones consuetudinarias culturales, económicas, sociales o políticas distintas de las de la sociedad y cultura dominantes, y
- Una lengua indígena, distinta de la lengua oficial del país o región (Apartado, 4).

Apoyo diseño de planes de desarrollo indígena: El BM apoya la planificación de estrategias de desarrollo orientadas a la reducción de la pobreza, para los siguientes fines:

- Fortalecer la legislación local, en la medida necesaria, para establecer el reconocimiento jurídico de los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra;
- Favorecer la inclusión de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo mediante la incorporación de sus puntos de vista en el diseño de los programas de desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza;
- Apoyar las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas mediante programas llevados a cabo por los gobiernos en cooperación con los indígenas (Apartado, 22).

En concreto diremos, que el Banco Mundial aprueba la Política Operativa (PO: 4.10) que tiene como propósito reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible, asegurando un absoluto respeto a la dignidad, los derechos humanos, las economías y culturas de los pueblos indígenas. En esta perspectiva, formula un enfoque basado en los derechos humanos, en el marco del concepto de *etnodesarrollo*, así como, reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y los derechos consuetudinarios de la población indígena tanto individual como colectiva sobre sus tierras y territorios.

La Política Operativa 4.10, no hace referencia a los estándares internacionales, en particular el Convenio 169 de la OIT de 1989. Asimismo, las organizaciones indígenas y las ONG han señalado que sus principales demandas no habían sido consideradas, en este sentido el Banco no ha incorporado una definición clara respecto al derecho de “consentimiento previo, libre e informado” pero en cambio incluye el derecho a la “consulta libre, previa e informada”, lo que constituye una respuesta regresiva del Banco sobre este derecho.³⁴⁵ En este aspecto se observa un debilitamiento del derecho sobre el “consentimiento previo, libre e informado” como un estándar internacional, lo cual puede constituir una situación de regresión en relación a los derechos sobre la tierra, territorio y recursos naturales y puede restringir sus derechos ya reconocidos a nivel internacional”.³⁴⁶

Síntesis de la Política Operacional (BM: 4.10):

- Reconoce los derechos colectivos sobre sus tierras y territorios,
- Promueve los derechos consuetudinarios a la tierra tanto individual como colectiva,
- En relación a una definición, reconoce el principio de auto identificación,

³⁴⁵ GRIFFTHS, Tom: “Los Pueblos Indígenas y el Banco Mundial: experiencias de participación”, Pág. nº 9, Forest Peoples Programme, USA. Año 2005.

³⁴⁶ Véase, el documento sobre: “Los Bancos Multilaterales y los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluyendo el derecho al Consentimiento Previo”. Foro de las NNUU para Cuestiones Indígenas, 2005.

- Diseña un enfoque basado en los derechos humanos, en el concepto del etnodesarrollo,
- La política promueve la participación de los pueblos indígenas en el ciclo del proyecto,
- Contiene disposiciones que reconocen la tenencia de la tierra y los recursos,
- Incluye los derechos sobre la salud, educación, y fortalecimiento institucional,
- La explotación comercial de los recursos naturales requiere de la consulta previa,
- Apoya el diseño de estrategias de desarrollo orientados a la reducción de la pobreza,
- No hace referencia a los estándares internacionales, como el Convenio 169 de la OIT,
- La política no hace referencia al derecho de “consentimiento libre, previo e informado”, sin embargo considera el derecho de “consulta libre, previa e informada”,
- No incluye el derecho a rechazar los proyectos que afecten sus tierras y territorios,
- La política operacional, no es jurídicamente vinculante pero contiene orientaciones vinculantes sobre el personal del Banco en el desarrollo de los proyectos.

5.6 LA POLITICA DEL (BID) Y LOS PUEBLOS INDIGENAS 1990-2006

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desde los años noventa ha venido desarrollando estrategias y políticas con los pueblos indígenas, siendo las siguientes:

- Estrategias y procedimientos para temas socioculturales y medio ambiente 1990,
- PO-723 Desarrollo forestal 1991,
- PO-710 Reasentamiento Involuntario 1998,
- Política Operativa: Pueblos indígenas y estrategia para el desarrollo indígena 2006.

Las Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo BID (1990 - 2006)

El Banco Interamericano de Desarrollo BID ³⁴⁷ en 1990, aprobó un conjunto de principios y directrices para las operaciones de préstamo dirigidos a los grupos tribales. La primera política del BID, titulada: *Estrategias y procedimientos para temas socioculturales en relación con el medio ambiente*, se aprobó 1990. En relación a esta política las organizaciones indígenas y ONG han señalado que los estándares de la estrategia sobre las comunidades indígenas y tribales fueron desarrollados sin la activa participación de los

³⁴⁷ Véase, BID: “Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena”. Dpto. Desarrollo Sostenible. Política (OP-765) y estrategia (GN-2387-5). Disponible: www.iadb.org/sds/ind Washington, D.C. 20577. Pág. 17. Año 2006.

pueblos indígenas. El BID también formulo la política de Desarrollo Forestal de 1991 y la política de Reasentamiento Involuntario de 1998, las cuales contienen disposiciones específicas en relación a la necesidad de salvaguardar y respetar los derechos sobre sus tierras y territorios de las comunidades indígenas.

El BID, elaboro la “estrategia de reducción de la pobreza de 1997”, donde identifica el tema de reducción de la pobreza y los pueblos indígenas como un tema clave y recomienda que el BID tome acción para desarrollar estrategias contra la pobreza a la medida de las prioridades indígenas y las circunstancias socioculturales. En este sentido señala: “habida cuenta que en términos socioeconómicos los grupos indígenas representan una porción importante de los pobres y extremadamente pobres, es primordial - considerar la dimensión sociocultural de la pobreza y definir estrategias para reducirla que estén fundadas en una comprensión mejor del nexo que hay entre la pobreza y la filiación étnica. Los proyectos se deben basar en un diálogo genuino con las organizaciones indígenas de modo de incluir las opiniones, las aspiraciones y las contribuciones potenciales de los grupos indígenas en el diseño de las estrategias de prestación de servicios sociales”.³⁴⁸

La Estrategia de participación del BID de 2001 y su Estrategia ambiental abordan los asuntos de los pueblos indígenas. Entre los instrumentos que dan forma al diseño de los proyectos se incluye el mecanismo de “Buena Práctica” sobre las lecciones aprendidas de los proyectos de asistencia del BID, así como las prácticas de desarrollo a nivel internacional. En este sentido, estudios recientes que se refieren especialmente a los pueblos indígenas incluyen documentos sobre mujeres indígenas y desarrollo, consulta comunal, sobre la pobreza, la titulación de tierras y fondos de inversión social.³⁴⁹

El BID desde los años noventa ha venido desarrollando estrategias y políticas orientadas a los pueblos indígenas, en el marco de proyectos de desarrollo. Entre los aspectos más importantes de estas políticas están el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de la población indígena, especialmente de los pueblos tribales. Asimismo sostiene que deberá evitarse el deterioro de las condiciones de vida de estos grupos, respetando sus derechos a la tierra y territorios. Además señala que en los proyectos forestales se asegurará que las comunidades indígenas, participen directa o indirectamente en los beneficios económicos generados por dichos proyectos.

³⁴⁸ GRIFFTHS, Tom: 2005, *Óp. cit.* Pág.47. Disponible: www.iadb.org

³⁴⁹ GRIFFTHS, Tom: 2005, *Op. cit.*, pág. 47.

5.6.1 La Política Operativa (PO: 723) de Desarrollo Forestal de 1991

La política de desarrollo forestal reconoce que es necesario proteger los territorios de las poblaciones tribales, especialmente aquellos que tienen contacto limitado con el resto de la sociedad, en este sentido señala que se deben tomar medidas sobre la demarcación y titulación de tierras, medidas sanitarias preventivas, entre otras consideraciones.

Enfoque de desarrollo: Derechos colectivos sobre la tierra y territorios.

Algunas disposiciones claves: Derechos individuales y colectivos, derechos sobre sus tierras y territorios, derecho a la consulta, participación en los proyectos de desarrollo.

Estándares internacionales y derechos humanos: Los principios generales que guiarán las actividades del Banco incluyen “el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones indígenas, especialmente de los pueblos tribales, tal como se establece en la legislación nacional, que en muchos países está amparada por instrumentos legales internacionales” (Doc.1: sección b, punto 2).

Protección en contra del reasentamiento involuntario: “...el Banco sólo respaldará operaciones que conlleven el reasentamiento de comunidades indígenas o de otras minorías étnicas de bajos ingresos en áreas rurales, si el Banco puede comprobar que: i) el componente de reasentamiento beneficiará directamente a la comunidad afectada en relación con su situación anterior, ii) los derechos consuetudinarios de la comunidad se reconocerán plenamente y se recompensarán en forma equitativa, iii) las opciones de indemnización incluirán reasentamiento basado en la compensación de tierra por tierra, y iv) las comunidades afectadas hayan otorgado su consentimiento fundamentado a las medidas de reasentamiento y compensación” (PO: 710, párrafo 5).

Derecho a la tierra y recursos: “...deberá evitarse el deterioro de las condiciones de vida de esos grupos, respetando sus derechos a la tierra y otros, conforme a lo determinado por las leyes nacionales”.

- “...el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones indígenas, especialmente de los pueblos tribales estos incluyen: el derecho de posesión

y propiedad de la tierra que tradicionalmente habitan y de los recursos naturales que contiene” (Doc. (i): sección b, punto 2).

Beneficios económicos en proyectos forestales: “En los proyectos forestales que financie el Banco se asegurará que los grupos locales, incluyendo las comunidades indígenas, participen directa o indirectamente en los beneficios económicos generados por dichos proyectos” (PO: 723, criterios).

Participación en los proyectos: “Los componentes tendrán que ser integrados al diseño global, marco cronológico y presupuesto del proyecto, y se deberán realizar consultas con los grupos de población afectados” (Doc. (i) sección c. punto 3).

- “Se deberán documentar en las evaluaciones de impacto, y resumir en informes de medio ambiente e impacto social - la metodología y los resultados de las consultas, la forma en que se tengan en cuenta los resultados y, en los casos que corresponda, las disposiciones relativas a la participación de la comunidad local durante la ejecución del proyecto” (PC: 4.14, punto 3).

Proyectos del BID dirigidos a los pueblos indígenas 1990-2006

En relación a la política del BID y su trabajo con los pueblos indígenas, debemos resaltar que esta entidad fue una pieza clave en el establecimiento del Fondo Indígena 1993. En la actualidad, continúa brindando respaldo técnico y administra las finanzas del legado de capital para el Fondo, además de su gestión sobre un número de fondos fiduciarios bilaterales asociados establecidos para asistir a los pueblos indígenas. Desde el año 1994 el BID se encuentra interesado en incrementar su respaldo para las actividades de reducción de la pobreza indígena. En su informe de 1994 afirma: “los grupos indígenas pertenecen típicamente al estrato económico más pobre. En este sentido, el diseño del proyecto y los mecanismos de ejecución deben buscar fortalecer la capacidad de los grupos indígenas para llevar a cabo e implementar proyectos de desarrollo. El Banco intensificará sus esfuerzos para obtener financiamiento adicional para programas que beneficien a los grupos indígenas con el fin de tratar adecuadamente sus necesidades”.³⁵⁰

³⁵⁰ Véase, GRIFFTHS, Tom: 2005, *Op. cit.*, pág. 50.

Este compromiso fue reafirmado en el 2001 en la Cumbre de las Américas donde el BID prometió respaldar el programa para el desarrollo sustentable del corredor biológico mesoamericano, y el programa para la seguridad jurídica y el desarrollo sustentable de tierras indígenas. Dentro de este último programa el BID se propone proporcionar recursos, para asistir en la demarcación, regularización, deslinde y titulación de tierras indígenas, así como el desarrollo de planes de ordenamiento territorial para el manejo sostenible de los recursos naturales en estos territorios.³⁵¹

A pesar de la identificación de los temas indígenas como una prioridad para el financiamiento, una evaluación del BID revela que existen todavía relativamente pocos proyectos que directamente se ocupan de los pueblos indígenas.³⁵² Estos incluyen un programa de desarrollo para las comunidades indígenas en Chile,³⁵³ el respaldo a las comunidades indígenas en Honduras y algunos préstamos de cooperación de pequeña escala tales como el proyecto de desarrollo económico de los Wayuu en Colombia y un proyecto de fortalecimiento institucional de “grupos vulnerables” de Argentina.

Más que proyectos dirigidos, la mayoría de los proyectos del sector social del BID han tenido impactos indirectos sobre los pueblos indígenas a través del respaldo del Banco a los fondos de inversión social nacionales y los proyectos de manejo de recursos naturales sostenibles en países como Panamá, Guatemala, Perú y Guyana. Los proyectos de desarrollo en educación, salud, salubridad e infancia del BID en México, Perú y Bolivia también han afectado a las comunidades indígenas en forma indirecta. El respaldo a la estrategia de reducción de la pobreza boliviana (financiada conjuntamente con el DFID), incluye un nuevo proyecto de ley de desarrollo indígena y la creación de servicios de asistencia jurídica para pueblos indígenas.³⁵⁴

Las organizaciones indígenas señalan que hay, casos en que, algunos proyectos bien intencionados del BID han dejado a las comunidades en una situación de desventaja debido a la falta de coherencia en las prioridades y necesidades socio culturales indígenas. Como por ejemplo una mujer indígena comenta sobre un proyecto de crédito rural concedido por el BID en la Amazonía ecuatoriana (En relación a este crédito no se explicó debidamente las condiciones del crédito “deuda” a los pueblos nativos). En relación a este aspecto, una mujer indígena beneficiaria de un crédito, señala: “El único logro de todo el proyecto de

³⁵¹ Véase, BID (2001): Cumbre de las Américas, Programas Estratégicos: La agenda del BID. Pagina. 44.

³⁵² BID: Proyectos actuales y pasados. Citado por GRIFFTH, Tom: 2005, *Op. cit.*, pág.53, 54

³⁵³ GRIFFTHS, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág.53

³⁵⁴ BID: (2001b) *Social Sector Program in Support of the Poverty Reduction Strategy BO-0203* BID, Washington. Pág. 2 y 3. Citado por GRIFFTH, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág.53, 54

crédito es que las familias indígenas son más pobres ahora que antes, esta es la razón por la cual nosotros no confiamos en los grandes Bancos. La gente está preocupada acerca de su deuda y viven con miedo de que el Banco los sancione. Vivir con angustia no es desarrollo para nosotros” (J. Cuyi, CONFENIAE, Ecuador).³⁵⁵

Las organizaciones de pueblos indígenas en relación a la política del BID, señalan que muchos de los proyectos y programas del BID carecen de mecanismos de participación efectiva y que los estándares internos del Banco sobre los pueblos indígenas no han sido aplicados en la práctica. Un ejemplo es el gran proyecto regional *Plan Puebla Panamá (PPP)*, el cual comenzó en el 2000 y que involucra programas múltiples para la consolidación de redes de caminos, energía y telecomunicaciones a través de América Central.³⁵⁶ A pesar de la existencia de un programa de información, consulta y participación dentro de la iniciativa, el PPP ha sido criticado por la falta de participación pública y por no incluir un claro elemento indígena que promueva y asegure los derechos indígenas sobre la tenencia de sus territorios tradicionales afectados por el proyecto.³⁵⁷

La política del BID en relación a los proyectos de desarrollo que viene financiando, es también objeto de críticas por su respaldo a los grandes proyectos de oleoductos y gaseoductos que afectan a los territorios indígenas. A pesar de la oposición de la sociedad civil local a la expansión de gaseoductos en tierras bajas en Bolivia que involucraban a la multinacional Enron, el BID aprobó el proyecto en el 2002,³⁵⁸ en el Perú, el 2003 el BID aprobó un préstamo para el *Proyecto del Gas de Camisea* que amenaza numerosas comunidades indígenas. Las fases iniciales de este proyecto gigantesco ya han comenzado a causar impactos sociales y ecológicos negativos en la región, y el Gobierno peruano y sus empresas privadas están ahora buscando el respaldo del BID a fin de tratar los temas sociales y medio ambientales.³⁵⁹

El informe del BID sobre “Titulación de la tierra y pueblos indígenas” señala que en el Perú, el sector de titulación de tierras encontró que el apoyo del Banco para el Programa Especial para la Titulación de Tierras (PETT)³⁶⁰ prestó poca atención a los temas indígenas en la preparación del proyecto y no consultó con las organizaciones indígenas sobre el diseño del proyecto. El programa también sufrió de un énfasis excesivo en políticas basadas en el mercado más que en las propias necesidades de las comunidades nativas.

³⁵⁵ GRIFFTHS, Tom (1999): *Op. cit.*, pág. 34.

³⁵⁶ Ver: <http://www.iadb.org>

³⁵⁷ Plan Puebla Panamá (PPP): 2002. Citado por GRIFFTH, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág. 52

³⁵⁸ AMAZON WATCH: 2002a: Ver <http://www.amazonwatch.org>

³⁵⁹ Véase, AMAZON WATCH: 2002b; 2002c; Serjali 2002a, 2002b; AIDSEP y COMARU (2003).

³⁶⁰ GRIFFTHS, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág.53

5.6.2 Política Operativa del BID sobre los pueblos indígenas de 2006

Enfoque de desarrollo: Visión de “desarrollo con identidad”, derechos humanos, autodesarrollo, tierras y territorio, gobernabilidad, recursos naturales, desarrollo sostenible, economía intercultural, ventajas comparativas, empresas indígenas, educación bilingüe.

Estándares internacionales: La estrategia del BID se enmarca en los principios del Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas de 1989, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos indígenas 2007, entre otros instrumentos relevantes.

La Política del BID de 2006, plantea un enfoque de *desarrollo con identidad*, que comprende un proceso de fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía e interacción sostenida con su medio ambiente, la buena administración de los territorios y recursos naturales. Con la finalidad de apoyar el enfoque de *desarrollo con identidad*, la estrategia se propone realizar acciones en tres ámbitos: i) Fortalecer las tierras, el territorio y la gobernabilidad de las sociedades indígenas, ii) Reducir la marginalización y exclusión, iii) Potenciar las ventajas comparativas. En esta perspectiva busca apoyar procesos de desarrollo socio cultural apropiados de la economía y la gobernabilidad de los pueblos indígenas, priorizando la integridad cultural y territorial, la relación armónica con el medio ambiente y la seguridad ante la vulnerabilidad, y respetando los derechos indígenas.³⁶¹

La estrategia del BID, afirma que las *economías indígenas* no buscan necesariamente maximizar la rentabilidad de los recursos a corto o mediano plazo, sino que le dan prioridad a una visión de suficiencia del bienestar, de equilibrio con el medio ambiente, y de preservación de los recursos para necesidades futuras. La economía tradicional no considera que la acumulación de riqueza mediante excedentes de producción, especialmente individual o en grupos de elite, contribuya al bienestar de sus sociedades.

El aprovechamiento de los recursos de las comunidades, es otro aspecto sustancial y está orientado a potenciar las *ventajas comparativas* para diversificar la producción. Busca también el apoyo a la creación de *empresas indígenas* en áreas que incluyan sin limitarse a ello: productos y servicios para la autosuficiencia, servicios ambientales, manejo del patrimonio cultural, ecoturismo, arte y artesanía, productos forestales, mineros e hidrocarburos, agricultura, conocimientos y propiedad intelectual sobre biodiversidad.

³⁶¹ BID - Banco Interamericano de Desarrollo (2006): *Op. cit.*, pág. 21. Año 2006.

La Estrategia del BID y el enfoque de “Desarrollo con Identidad”

La política del BID, en relación a una definición del concepto de *pueblos indígenas*, hace referencia a la definición establecida en el Convenio 169 de la OIT de 1989. En este aspecto señala los siguientes criterios: ³⁶²

- Son descendientes de los pueblos que habitaban la región en la época de la conquista o la colonización;
- Cualquiera que sea su situación jurídica o su ubicación actual, conservan, parcial o totalmente, sus propias instituciones y prácticas sociales, económicas, políticas, lingüísticas y culturales; y
- Se auto adscriben como pertenecientes a pueblos o culturas indígenas pre coloniales.

La política de desarrollo del BID indica que a través de sus experiencias, ha llegado a reconocer las necesidades, derechos, demandas y aspiraciones de estos pueblos de acuerdo a la cosmovisión de ellos mismos. Asimismo reconoce la necesidad de consolidar las condiciones que hagan posible que los pueblos indígenas ejerzan el derecho de participar efectivamente en la determinación de su propio futuro político, económico, social y cultural, dentro de un marco de participación en sistemas democráticos y de construcción de Estados Nacionales Pluriculturales. La política busca consolidar y renovar la definición de un enfoque basado en el *desarrollo con identidad* de los pueblos indígenas.

La estrategia responde a una nueva concepción sobre los asuntos indígenas, el cual empieza a reconocer la correlación entre pueblos indígenas y niveles de pobreza, el potencial del patrimonio cultural y natural para su propio desarrollo, y la importancia de promover la inclusión de los temas indígenas en las políticas, los programas y los proyectos del Banco.³⁶³ Durante la última década, los pueblos indígenas han logrado importantes avances, especialmente en el marco legal y normativo nacional e internacional, respecto a sus derechos específicos y en el protagonismo de sus organizaciones y movimientos. Sin embargo, estos avances no han logrado revertir o detener el deterioro de las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Tampoco se han revertido las tendencias de desalojo de tierras de ocupación ancestral, el deterioro de las condiciones ambientales en territorios

³⁶² Sobre una definición de *pueblos indígenas*, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), toma como referencia la definición del Convenio 169 de la OIT de 1989.

³⁶³ Véase, la Política Operativa (BID): 2006, *Op. cit.*, pág.23

indígenas, ni los problemas relacionados con la migración de indígenas hacia barrios marginales urbanos y extranjeros.³⁶⁴

Las políticas públicas, así como la cooperación internacional con los pueblos indígenas se caracterizaron por la exclusión o por estar orientadas hacia la integración y asimilación por considerarse que las características socioculturales de los pueblos indígenas obstaculizaban el desarrollo. Ante los escasos resultados de estos programas, los pueblos indígenas plantean visiones del desarrollo basadas en su cosmovisión y cultura propia. En este contexto, se reconoce la especificidad de la cultura, de los derechos y de las aspiraciones de los pueblos indígenas a raíz de su descendencia de poblaciones que habitaban en la región de América Latina antes de la época de la conquista.

La estrategia del BID tiene como objetivo orientar la programación y ejecución de las actividades y operaciones del Banco, mediante la definición de líneas de acción y modalidades específicas, con el propósito de: i) Apoyar a los Gobiernos nacionales ³⁶⁵ y a los pueblos indígenas en promover el desarrollo con identidad y la capacidad de gestión y articulación institucional de los pueblos indígenas, y ii) Evitar o mitigar los impactos negativos que puedan generar las operaciones del Banco en los pueblos indígenas y sus derechos. La estrategia incorpora estos objetivos en las actividades de una manera sistemática y transversal.³⁶⁶

El enfoque de **desarrollo con identidad** se propone realizar acciones en tres ámbitos:

1. Fortalecer las tierras, el territorio y la gobernabilidad de las sociedades y economías tradicionales indígenas en las comunidades rurales de origen consistente con las normas de derecho aplicables y las formas de organización propia de los pueblos indígenas, como espacio cultural propio y base para la identidad étnica y la seguridad alimentaria.
2. Reducir la marginalización y exclusión en los espacios de la sociedad nacional y en el ámbito urbano para facilitar mayor acceso, y pertinencia sociocultural de los servicios sociales y financieros, los mercados laborales y las oportunidades del desarrollo.
3. Potenciar las ventajas comparativas de los pueblos indígenas basadas en su capital natural, cultural y social para aprovechar el espacio intercultural como base para

³⁶⁴ Esta década coincide con el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas proclamado por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante Resolución 48/163 del 21 de diciembre de 1993.

³⁶⁵ Se entiende por “Gobiernos nacionales” todas las entidades gubernamentales en el ámbito nacional, incluyendo entidades descentralizadas, estatales y locales.

³⁶⁶ Política Operativa BID: 2006, *Óp. cit.*, pág. 27.

mejorar la calidad de vida, tomando en cuenta los nichos del mercado nacional y global, en los cuales se incrementa la demanda para productos y servicios indígenas.

Estos tres ámbitos se aplican en todas las políticas, programas y proyectos dirigidos a los pueblos indígenas, incluyendo salud, educación, manejo de recursos naturales, desarrollo productivo, proyectos de infraestructura, gobernabilidad, seguridad jurídica y otros. En este marco, la estrategia busca apoyar el proceso de *autodesarrollo* de los pueblos indígenas para el logro de sus propias metas en espacios interculturales.³⁶⁷

El enfoque teórico del “Desarrollo con Identidad”

El propósito de la estrategia es potenciar el enfoque de *desarrollo con identidad* de los pueblos indígenas, mediante la definición de metas y áreas prioritarias específicas para la acción del Banco.³⁶⁸ El concepto teórico del “desarrollo con identidad” se refiere a un proceso que comprende el fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía e interacción sostenida con su medio ambiente, la buena administración de los territorios³⁶⁹ y recursos naturales, la generación y el ejercicio de autoridad, y el respeto a los valores y derechos indígenas, incluyendo los derechos culturales, económicos y sociales, de los pueblos indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión y gobernabilidad.

Este concepto se sustenta en los principios de equidad, integralidad, reciprocidad y solidaridad, y busca consolidar las condiciones en que los pueblos indígenas puedan estar bien y crecer en armonía con su entorno, aprovechando para ello, según sus propias prioridades, el potencial de sus bienes culturales, naturales y sociales. Adoptar conceptos diferenciados para el desarrollo indígena implica la aceptación de los objetivos económicos de estos pueblos que, en muchos casos, no buscan necesariamente maximizar la rentabilidad de los recursos, sino que le dan prioridad a una visión de equilibrio con el medio ambiente, y la conservación de los recursos para necesidades futuras.

La estrategia del BID 2006 pretende apoyar y promover las iniciativas de desarrollo y los sistemas de organización propios de los pueblos indígenas para mejorar sus condiciones de vida con base en su propio liderazgo y en forma congruente con la visión cultural específica de cada pueblo. Esto significa aumentar el acceso, con igualdad de género, a las

³⁶⁷ Ver, la Política Operativa (BID): 2006, *Óp. cit.*, pág.34.

³⁶⁸ Esta estrategia sigue las normas establecidas por el documento Revisión de las estrategias, políticas y lineamientos sectoriales (GN- 2077-15) aprobado por el Directorio Ejecutivo el 23 de enero de 2002.

³⁶⁹ Política Operativa (BID): 2006, *Óp. cit.*, pág. 34.

oportunidades de desarrollo socioeconómico que fortalezcan la identidad, cultura, territorialidad, recursos naturales y organización social y que reduzcan la pobreza material. Estas acciones deben estar orientadas por la premisa de que el *desarrollo sostenible* requiere del empoderamiento de los beneficiarios indígenas, el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, el ejercicio de control sobre su propia forma de desarrollo económico, social y cultural y la gestión interna de sus espacios territoriales.³⁷⁰

En las últimas décadas se han adoptado, en el ámbito nacional e internacional, marcos jurídicos sobre los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos el Convenio 169 de la OIT de 1989, la Declaración de las Naciones Unidas de 2007, entre otros.³⁷¹ Estos instrumentos han influenciado, en muchos países de la región, para reformas constitucionales y legales que reconocen la naturaleza pluriétnica y multicultural de sus sociedades y los derechos específicos de los pueblos indígenas con respecto a sus territorios y recursos naturales, identidad, lengua, cultura, sistemas jurídicos indígenas (derechos consuetudinarios) y el derecho de ejercer control sobre sus asuntos propios.³⁷²

Varias instituciones financieras internacionales, donantes bilaterales, multilaterales y el sector privado han adoptado políticas específicas de protección de los derechos de los pueblos indígenas. No obstante el gran desafío que enfrentan los países y los pueblos indígenas es dar efecto práctico a las normas de derecho adoptadas para crear el espacio necesario que haga posible el “desarrollo con identidad” de los pueblos indígenas.³⁷³

³⁷⁰ BID - Política Operativa: 2006, *Óp. cit.*, pág. 21.

³⁷¹ Existe una amplia Legislación Internacional sobre pueblos indígenas: La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1966), la Convención sobre los Derechos del Niño (1990), el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989); la Agenda 21 aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD, 1992), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

³⁷² Diecisiete de 19 países con pueblos indígenas reconocen los sistemas normativos o jurídicos indígenas.

³⁷³ Las Políticas Específicas sobre Pueblos Indígenas, son: Política del Banco Mundial sobre los Pueblos Indígenas: Directiva Operativa 4.10 del 2005; Banco Asiático de Desarrollo, Política sobre los Pueblos Indígenas, 1999; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Política de Compromiso con los Pueblos Indígenas, 2001; Organización Panamericana de la Salud (OPS), Orientación Estratégica para la Aplicación de la Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas, 1997; Comisión Mundial de Represas, las Represas y el Desarrollo, 2000; Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), Mandato en Relación con las Minorías Étnicas, 1993; UE, Resolución del Consejo sobre los Pueblos Indígenas 1998; DANIDA, Estrategia Danesa de Apoyo a los Pueblos Indígenas, 1994; Alemania, Concepto relativo a la Cooperación para el Desarrollo con los Pueblos Indígenas de América Latina, Estrategia 142, de 1996; Organismo Suizo de Cooperación y Desarrollo, Acción Suiza en Favor de los Pueblos Indígenas, 1998; Estrategia Española para la Cooperación con las Pueblos Indígenas, 2006; Países Bajos, Ministerio de Asuntos Exteriores, Los Pueblos Indígenas en la Política Exterior y la Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos, 1993. Véase Política Operativa BID: 2006, *Óp. cit.*, pág.24

Ejes estratégicos y prioridades del BID

- *Visibilizar los pueblos indígenas:* El BID señala que se hace necesario visibilizar a los pueblos indígenas, para una inserción sistemática de los temas indígenas en: ³⁷⁴ i) Los censos y encuestas de hogares que tratan de avanzar en la inclusión de variables e indicadores que permitan mejorar la información para la definición de políticas y la focalización de recursos hacia los pueblos indígenas incluyendo un enfoque de género. ii) Incluir en los diagnósticos y estrategias de reducción de la pobreza información demográfica e indicadores de pobreza, desagregados por grupo étnico, incluyendo, en la medida de lo posible, las concepciones indígenas de pobreza y bienestar. iii) Apoyar a los Gobiernos nacionales en el diseño de políticas públicas que reflejen el reconocimiento de los pueblos indígenas. iv) Apoyar la definición de medidas de inclusión de la población indígena en términos de la aplicación de enfoques, diseños y metodologías socioculturalmente pertinentes.
- *Potenciar la Gobernabilidad:* Con el objetivo de fortalecer la institucionalidad para el libre ejercicio de los pueblos indígenas del derecho de determinar su propio futuro, político, económico, social y cultural, la estrategia buscara:
 - Fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para la gestión y la gobernabilidad de sus tierras y territorios, de acuerdo con su cosmovisión y sus propias formas de organización socioeconómica y de control de sus tierras y ecosistemas,
 - Impulsar programas de descentralización, la adopción de esquemas para promover mayor participación indígena en el presupuesto y gasto público,
 - Seguir apoyando y fortaleciendo los proyectos de desarrollo comunitario integrado cuya perspectiva holística, transectorial, territorial, descentralizada y participativa se adecue al concepto de desarrollo con identidad,
 - Fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para el diálogo y la negociación con los estados, empresas privadas, ONG, agentes financieros y otros. Para fortalecer su capacidad de planificar su propio desarrollo.

³⁷⁴ BID - Política Operativa: 2006, *Óp. cit.*, pág.36.

El Fomento de la gobernabilidad y el empresariado indígena

Uno de los aspectos más principales de la estrategia, es el fomento de actividades y proyectos, orientados a aprovechar las ventajas comparativas de los recursos y productos de los pueblos indígenas, promocionar emprendimientos de negocios indígenas, inversión, capacitación, inserción de las economías tradicionales en el mercado, en este sentido plantea un *modelo de economía intercultural* que se adapte al mercado desde su propia visión de desarrollo, estas políticas tendrán un impacto en la reducción de la pobreza. Así como lo muestran las experiencias del Banco en los proyectos de Ecuador y Bolivia.³⁷⁵

- *Mejorar el acceso y la calidad de los servicios sociales.* Para que los pueblos indígenas puedan acceder a los servicios sociales (educación y salud), se tendrá en cuenta los siguientes criterios:
 - Promover en la medida de lo factible la equidad en el gasto público para que los Estados inviertan en los servicios destinados a los pueblos indígenas,
 - En el campo de la educación, el Banco seguirá apoyando y fomentando proyectos o componentes de educación básica bilingüe o intercultural y procurando el acceso de los pueblos indígenas a la educación secundaria y superior,
 - En el campo de la salud, se apoyará acciones específicas que busquen cerrar la brecha cuantitativa y cualitativa en los servicios de salud, mediante intervenciones para potenciar prácticas tradicionales y articular los sistemas de salud indígena.
- *Mejorar las oportunidades para el desarrollo económico.* A partir de la necesidad de potenciar las *ventajas comparativas*, la estrategia apoyará:³⁷⁶
 - Programas que faciliten la identificación y desarrollo de oportunidades económicas para hombres y mujeres indígenas especialmente en el aprovechamiento de recursos o ventajas comparativas de las comunidades. En este sentido se facilitará el apoyo a la creación de *empresas indígenas* en áreas que incluyan sin limitarse a ello: productos y servicios para la autosuficiencia, servicios ambientales, manejo del patrimonio cultural, ecoturismo, arte y artesanía, productos forestales, mineros e

³⁷⁵ BID - Política Operativa: 2006, *Óp. cit.*, pág.38.

³⁷⁶ BID - Política Operativa: 2006, *Óp. cit.*, pág.39, 40.

hidrocarburos, agricultura, conocimientos y propiedad intelectual sobre biodiversidad, procesamiento de alimentos, textiles, transporte, producción y manejo del agua e infraestructuras (electrificación, saneamiento y caminos rurales) y servicios de mantenimiento, así como la articulación y el acceso a los mercados para productos indígenas.

- La facilitación del acceso a los servicios de comunicación, información y financiamiento, incluyendo la adecuación del crédito y de otros servicios financieros convencionales mediante sistemas de garantía personal y de usufructo, esquemas financieros y legales para superar las limitaciones de garantías sobre tierras colectivas, modelos de participación en el capital de empresas indígenas inclusive la conformación de empresas conjuntas, entre otros. Apoyo a innovaciones en el uso de las tecnologías de información por parte de los pueblos indígenas.
- La cogestión indígena del manejo de recursos naturales y del medio ambiente en sus territorios y áreas adyacentes, incluyendo recursos hidrocarburos y mineros, consistentes con los estándares del Art. 15 del Convenio 169 de la OIT y la normatividad nacional, en relación con: i) la participación de los pueblos indígenas en la gestión y el manejo sostenible de los recursos; ii) la compensación justa; y iii) siempre que sea posible, la participación de los pueblos indígenas en los beneficios generados por el aprovechamiento de esos recursos.

En la ejecución de la estrategia (BID, 2006) se debe tener en cuenta las siguientes acciones:

- Mediante los mecanismos del Banco para el diálogo con los países;
- Los procesos de preparación y negociación de la estrategia de país y, cuando sea pertinente, de programación de la cartera del Banco, según sea aplicable;
- Los procesos de identificación, diseño, ejecución, y evaluación de proyectos;
- La adopción de procesos de consulta, negociación de buena fe y participación de los pueblos indígenas en los mecanismos de implementación de la estrategia y de la Política Operativa sobre pueblos indígenas.

Referente al **diseño, ejecución y evaluación de proyectos**, el BID señala que considerará sistemáticamente la temática indígena en todas las fases de su ciclo de proyectos. Para incidir en la calidad de los proyectos, se prepararán herramientas metodológicas, guías operativas y buenas prácticas para orientar a los organismos ejecutores. La estrategia señala los procedimientos y criterios para la inclusión en los procesos de identificación, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, especialmente en: ³⁷⁷

- La identificación temprana de los proyectos que presenten riesgos y oportunidades para los pueblos indígenas;
- Los diagnósticos socioculturales elaborados en forma participativa con la población afectada;
- La focalización territorial, institucional o temática dirigida a iniciativas piloto en áreas emergentes, tales como las empresas indígenas conjuntas (joint ventures), el apoyo a sistemas de salud intercultural, el uso de las tecnologías de la información, el acceso a la educación superior, y la articulación de las redes urbano rurales, entre otros;
- La inclusión de la pertinencia sociocultural, mediante, la capacitación de organizaciones y líderes indígenas para la elaboración y presentación de proyectos; y
- La evaluación de impactos y riesgos y la mitigación de los posibles impactos negativos que las operaciones del Banco puedan generar sobre los pueblos indígenas;
- Sistematización de la inclusión transversal y socioculturalmente apropiada, en los proyectos sectoriales de apoyo a la producción, el manejo ambiental, la infraestructura básica y de servicios básicos (educación, salud, vivienda).

La estrategia del BID de 2006 se enmarca en los principios del Convenio 169 de la OIT de 1989, plantea un enfoque de *desarrollo con identidad*, en esta perspectiva se propone fortalecer el derecho sobre sus tierras, territorios. Asimismo pretende reducir la marginalización y exclusión de la población indígena, creando espacios para facilitar un mayor acceso a los servicios sociales y financieros, los mercados laborales y las oportunidades del desarrollo. En el aspecto económico se propone potenciar las ventajas comparativas de las economías tradicionales indígenas basadas en su capital natural, cultural y social. En este sentido, la estrategia busca apoyar el proceso de *autodesarrollo* de los pueblos indígenas en sus propios territorios. Uno de los aspectos más relevantes de la

³⁷⁷ Política Operativa (BID): 2006, *Óp. cit.*, pág. 45.

estrategia, es el fomento de actividades y proyectos orientados a aprovechar las ventajas comparativas de los productos de los pueblos indígenas, promocionar emprendimientos de negocios indígenas y la inserción de las economías tradicionales en el mercado. En este aspecto plantea un *modelo de economía intercultural* que se adapte al mercado desde su propia visión cultural.

Síntesis de la política operativa del BID de 2006:

- La estrategia del BID formula un enfoque de “desarrollo con identidad”,
- Los estándares son el Convenio 169 de la OIT de 1989, la Declaración ONU 2007 etc.
- Promueve la creación de empresas indígenas aprovechando las ventajas comparativas de las comunidades (patrimonio cultural, ecoturismo, artesanía, medicina, agricultura),
- Reconoce el derecho de “autodesarrollo” de los pueblos indígenas,
- Plantea un modelo de “economía intercultural”, que se adapte al mercado desde su propia percepción y/o visión de desarrollo indígena,
- Promueve los derechos individuales y colectivos sobre sus tierras y territorios,
- Reconoce el principio de la auto identificación,
- Apoya la participación de los pueblos indígenas durante el ciclo del proyecto,
- Promueve indicadores de salud y programas de medicina tradicional indígena,
- Reconoce la tenencia de la tierra y sus derechos a los recursos naturales,
- Diseñar métodos de consulta adecuados a los valores culturales de pueblos indígenas,
- Elaboración de metodológicas para el diseño, ejecución y evaluación de proyectos,
- La estrategia no reconoce el derecho de “consentimiento libre, previo e informado”, pero señala los criterios básicos de “procesos de consulta, y negociación de buena fe”,
- No adopta un enfoque basado en los derechos humanos,
- Falta más precisión en relación a los derechos sobre la tierra, territorios y recursos,
- La estrategia no reconoce el principio de “autodeterminación”,
- Hace falta el desarrollo de una estrategia específica, que incluya la visión, cosmovisión, valores, recursos y cultura propia de los pueblos indígenas.

5.7 EL CONVENIO 169 DE LA OIT SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS 1989

El principal instrumento internacional *Jurídicamente Vinculante* dedicado a la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas, es el Convenio 169 de la OIT sobre: “Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de 1989.

Grafico 14: El reto de implementar los derechos de los pueblos indígenas

El proceso de reconocimiento de los derechos indígenas		
Instrumentos Internacionales	Existe una gran brecha de implementación (Derechos colectivos de los pueblos indígenas)	Legislación secundaria
-Convenio 169 de la OIT de 1989 -Declaración Naciones Unidas 2007 -Convenio Diversidad Biológica 1992 -Declaración Macchu Picchu 2001, entre otros.		El Convenio 169 de la OIT es jurídicamente vinculante. La Declaración ONU 2007, es un marco para diseño de normas
Reforma Constitucional		Formular política publica
- Bolivia y Ecuador reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas; - La Constitución Política de Perú, Guatemala y México reconocen derechos indígenas.		Muchas reformas, pero pocos resultados. Falta voluntad política de los gobiernos para diseñar una política publica
Políticas de Cooperación Internacional		Implementar políticas
- Política cooperación Dinamarca 2005, España 2006, Alemania 2006. - Política Banco Mundial 2005, Estrategia del BID 2006, Política UE 1998.		Políticas de cooperación no siempre vienen acompañados de planes (financiación) para garantizar su cumplimiento
Fuente: Elaboración propia 2016		

Alcance de la política: El Convenio 169, expone un enfoque basado en los derechos humanos, asume una definición pública sobre pueblos indígenas, desarrolla los principios de auto identificación, conocimiento tradicional, prácticas culturales, educación, salud, autogobierno, autonomía, derecho a la consulta, tierras, territorios y otros elementos de la identidad indígena. El Convenio 169 de la OIT, es en la actualidad el único instrumento “jurídicamente vinculante” de la legislación internacional, que impone obligaciones jurídicas a los países signatarios, y aborda exclusivamente los derechos de los pueblos indígenas. El Convenio 169, comprende una amplia gama de temas, entre ellos, el derecho sobre la tierra, y los recursos naturales, la salud, educación, formación profesional y condiciones de empleo. En este sentido, los principios fundamentales del Convenio señalan

que los pueblos indígenas deben participar plenamente y ser consultados en todos los niveles de los procesos de toma de decisiones que les conciernen.

Este instrumento, si bien no otorga a los pueblos indígenas capacidad decisoria (derecho a veto) ni hace referencia expresa a la autonomía indígena, en el sentido de fragmentar el país, sin embargo promueve el respeto a las culturas de los pueblos indígenas, sus formas de vida, sus instituciones y tradiciones, como pueblos permanentes, con una identidad y derechos derivados de su presencia histórica y contemporánea en los países que habitan. En este aspecto, asume una definición publica del concepto de pueblos indígenas y dispone además que la conciencia de la identidad debe ser considerada como un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican los principios de dicho instrumento y que estos pueblos tienen el derecho a decidir las prioridades de su propio desarrollo y a ejercer el control de su desarrollo social, económico y cultural.³⁷⁸

El Convenio, establece principios generales de consulta y consentimiento. De igual forma hace referencia al reconocimiento de derechos especiales para los pueblos indígenas sobre las tierras que les sirven de sustento,³⁷⁹ al respeto que debe tener el Estado respecto del derecho consuetudinario de las culturas étnicas³⁸⁰ y a la necesidad de que los Gobiernos establezcan entidades institucionales apropiadas para administrar programas y políticas concernientes a los pueblos indígenas.³⁸¹ Los preceptos básicos del Convenio son tres: i) El respeto a la identidad propia de los pueblos indígenas, ii) La participación efectiva de los pueblos en los procesos de toma de decisiones que los afectan, y iii) El establecimiento de instituciones o mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los interesados (Bronstein, 1998).

5.7.1 El Convenio 169 de la OIT y los países de América Latina

El antecedente del Convenio 169 de la OIT, es el Convenio 107, este instrumento es el más importante de una primera internacionalización de los asuntos indígenas.³⁸² Este instrumento pone en práctica los discursos y declaraciones indigenistas, se actualiza con el

³⁷⁸ MARTÍ PUIG, Salvador: 2004, *Op. cit.*, pág. 7

³⁷⁹ Uno de los temas más polémicos a la hora de interpretar el Convenio 169 de la OIT, es el referente a la propiedad y tenencia de la tierra. La cultura indígena mantiene una estrecha relación con la tierra y su territorio. Para la cultura indígena la tierra es fuente de vida y es parte esencial de su identidad, por eso mismo la tierra es de propiedad comunitaria y no puede ser considerada como una mercancía.

³⁸⁰ Sobre el debate de la implementación del derecho consuetudinario, dirigirse a: (Sieder, 2002:184-207).

³⁸¹ Para una mayor profundización de la legislación internacional sobre derechos indígenas son útiles los trabajos de Anaya (1996) y Stavenhagen (1988).

³⁸² Véase el Convenio 107 de la OIT: “Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales” de 1957.

proceso de revisión de dicho pacto, mediante la aprobación del Convenio 169 el año 1989. El alto grado de ratificaciones del Convenio 169 por los países Latinoamericanos no tiene otra explicación que la preexistencia del Convenio 107, que tuvo un enfoque marcadamente indigenista, así como su propio proceso de generación en el seno de la OIT, hicieron de estos países sus principales clientes (Leary, 2002; Sweptson y Tomei, 1994).

En la última década, suman un total de 20 Estados Latinoamericanos, quienes han ratificado el Convenio 169 de la OIT, generando de esta manera el mayor bloque de ratificaciones de dicho Pacto. Este proceso de ratificación de este instrumento internacional ha permitido la actuación de los órganos de supervisión de la OIT en relación con alegaciones de los derechos consagrados en el mismo Convenio.

En el periodo 1987-1999, los diferentes países que han llevado a cabo reformas constitucionales han sido máxime países Latinoamericanos (Aparicio, 2001; Assies, 2001; Clavero, 2000), siguiendo un modelo que se ha definido como de “constitucionalismo multicultural”, directamente influenciado por el Convenio 169 de la OIT (Van Cott, 2002). En este sentido, otras reformas legislativas e institucionales han seguido a estos reconocimientos constitucionales, que igualmente no han sido ajenos a las nuevas normas internacionales existentes en este ámbito. El Convenio 169 es, como se ha visto, uno de los principales canales de la internacionalización de las cuestiones indígenas en la región, y el alto número de ratificaciones por parte de los países Latinoamericanos lo convierten, en cierta medida, en un tratado de vocación internacional transformado en un mecanismo regional.³⁸³ Una de las diversas implicaciones jurídicas del acto de ratificación del Convenio es el sometimiento de los Estados partes a los procedimientos de supervisión de normas regulados por el estatuto de la Organización Internacional del Trabajo. Los procedimientos de supervisión de la OIT, han sido históricamente los primeros mecanismos internacionales en someter la situación de los derechos indígenas en América Latina a escrutinio internacional (Leiry, 2002; Olguín, 2001; Rodríguez - Piñero, 2004^a).

El Convenio 169 de la OIT, hasta la actualidad ha sido ratificado por gran parte de los países de América Latina y también de la Unión Europea.³⁸⁴ Los países europeos de España, Dinamarca, Noruega y Holanda, han ratificado el Convenio 169 de la OIT. Estos

³⁸³ RODRIGUEZ, Luis - PIÑERO Royo: “Pueblos Indígenas y Política en América Latina - La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina. CIBOD. Pág. 187. Barcelona 2007.

³⁸⁴ Países que han ratificado el Convenio 169 de La OIT, hasta el año 2010 son: Argentina 03-07-2000, Bolivia 11-12-1991, Brasil 25-07-2002, Chile 15-09-2008, Colombia 07-08-1991, Costa Rica 02-04-1993, Dinamarca 22-02-1996, Republica Dominicana 25-06-2002, Ecuador 15-05-1998, España 15-02-2007, Fiji 03-03-1998, Guatemala 05-06-1996, Honduras 28-03-1995, México 05-09-1990, Nepal 14-09-2007, Nicaragua 06-05-2010, Noruega 19-06-1990, Países Bajos 02-02-1998, Paraguay 10-08-1993, Perú 02-02-1994 y, Venezuela el 22-05-2002.

países no tienen pueblos indígenas dentro de sus límites territoriales, por lo tanto el Convenio no establece obligaciones sobre estos Estados, sin embargo, la ratificación demuestra el compromiso de estos países en defender los derechos de los pueblos indígenas y es una clara expresión de su solidaridad con el movimiento indígena y otros Estados partes del Convenio. Dada la naturaleza universal e indivisible de los derechos humanos, se entiende que las agencias de cooperación están moralmente obligadas a asegurar que su ayuda y políticas exteriores sean consistentes con los principios consagrados en el Convenio. La ratificación del Convenio implica la adaptación de la legislación nacional a la normatividad del Convenio, así como la presentación de informes sobre el cumplimiento de esa normatividad.

Cuadro 28: Proceso de ratificación de los Convenios 107 y 169 de la OIT

Convenio 107 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1957)	Año	Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989)	Año
Bélgica	1958	Noruega	1990
Cuba	1958	México	1990
República Dominicana	1958	Colombia	1991
El Salvador	1958	Bolivia (Estado Plurinacional)	1991
Ghana	1958	Costa Rica	1993
Haití	1958	Paraguay	1993
India	1958	Perú	1994
Egipto	1959	Honduras	1995
República Árabe Siria	1959	Dinamarca	1996
Pakistán	1960	Guatemala	1996
Túnez	1962	Países Bajos	1998
Malawi	1965	Fiji	1998
Panamá	1971	Ecuador	1998
Bangladesh	1972	Groenlandia	1999
Angola	1976	Argentina	2000
Guinea-Bissau	1977	Venezuela (R. Bolivariana)	2002
Irak	1986	Dominica	2002
		Brasil	2002
		España	2007
		Chile	2008
		Nicaragua	2010
		República Centroafricana	2012

Fuente: OIT, Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los Convenios de la OIT. Una recopilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010, Ginebra, 2010 [en línea] http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Publications/WCMS_150209/lang-es/index.htm; y Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: Un manual, Ginebra, 2003 [en línea] http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/WCMS_100764/lang-es/index.htm.

Nota: Denuncias resultantes de la ratificación del Convenio núm. 169 en la región: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú (OIT, 2010).

5.7.2 Aspectos principales del Convenio 169 de la OIT de 1989

Definición de pueblos indígenas: El Convenio 169 de la OIT, asume una definición pública sobre la expresión de *pueblos indígenas* y agrega un aspecto de suma importancia, que es la *conciencia* de su identidad indígena o tribal, el cual deberá considerarse como un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplica el Convenio (Art. 1b, 2).

Respeto a los derechos humanos: “... los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos” (Art.3).

Auto identificación: “...la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio” (Art. 1, 2).

Conocimiento tradicional y prácticas culturales: “...deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente; b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos” (Art. 5 a, b).

- “...dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos” (Art. 8, 2).
- “...la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos” (Art. 23).

Libre determinación y autogobierno: “... los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que

ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente” (Art. 7,1).

Gobiernos y la aplicación del Convenio: “...los Gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación en él a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso; b) remuneración igual por trabajo de igual valor; c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda; d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con organizaciones de empleadores” (Art. 20, 2).

Derecho de consulta y participación: “Los Gobiernos deberán: “Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (Art.6.1a; Véase también Arts. 7.4, 15.2 y 23.2).

- “... establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente - a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan” (Art. 6, 1b).
- “...las consultas, deberán efectuarse de buena fe - con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (Art. 6, 2).

Tierra, territorios y recursos naturales: “...deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes” (Art. 14,1 véase Arts. 17,18 y 19).

- “...los pueblos indígenas y tribales tienen derechos a los recursos naturales que deberán protegerse especialmente. Estos incluyen el derecho de participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos” (Art.15, 1).
- “...en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los Gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a *Consultar* a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades” (Art.15, 2).

Protección contra el desalojo forzoso: A reserva de lo dispuesto en el Convenio, “...los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan” (Art. 16,1).

- “...cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa” (Art. 16, 2).
- “...siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación” (Art. 3, 3).

Participación en plan de desarrollo regional: “...el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan” (Art.7, 2).

Con relación a este tema, debemos destacar que el Convenio 169 de la OIT, es en la actualidad el principal instrumento *jurídicamente vinculante* de la legislación internacional que aborda exclusivamente los derechos de los pueblos indígenas. Una de las diversas implicaciones jurídicas del acto de ratificación del Convenio es el sometimiento de los Estados partes a los procedimientos de supervisión de la OIT. Los países europeos que han

ratificado el Convenio 169 son: España, Dinamarca, Noruega y Holanda, debemos especificar que estos países no tienen pueblos indígenas dentro de sus fronteras territoriales, por lo tanto el Convenio no establece obligaciones jurídicas vinculantes sobre estos Estados. No obstante, la ratificación demuestra el compromiso político de estos países en defender los derechos indígenas. El Convenio 169, asume una definición oficial del concepto de pueblos indígenas, el cual sirve de marco de referencia para la comunidad internacional en el proceso de formular políticas sobre los pueblos indígenas.

En esta perspectiva señala que los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. Además expresa que dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. Sin embargo, el Convenio 169 no reconoce el derecho de *libre determinación*, en este sentido la Declaración de las Naciones Unidas 2007, señala: “Los pueblos indígenas tienen *derecho a la libre determinación*. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (Art. 3).

De la misma forma sobre el derecho de *consentimiento libre, previo e informado*, de los pueblos indígenas, el Convenio 169 no trata en forma explícita, al respecto señala “Los Gobiernos deberán *Consultar* a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (Art. 6, 1a). En este aspecto la Declaración afirma: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su *Consentimiento Previo, Libre e Informado* antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo” (Art. 32,2).

En concreto, si bien es cierto el Convenio 169 de la OIT, no representa todas las demandas de los pueblos indígenas, su importancia radica que en la actualidad es el principal instrumento *jurídicamente vinculante* de la legislación internacional que protege exclusivamente los derechos de los pueblos indígenas y que obliga a los países signatarios a cumplir los procedimientos y normas de la OIT en relación a los derechos de los pueblos indígenas. Cuando un Estado ratifica el Convenio, este tiene *carácter vinculante* y en

consecuencia la obligatoriedad de adecuar sus normas internas al Convenio 169. No obstante, se observa que algunos principios específicos contenidos en el Convenio 169, son expresados en forma más explícita y reformados por la Declaración de las Naciones Unidas de 2007 (Ver cuadro n° 29). El Convenio 169 de la OIT de 1989 y la Declaración de Naciones Unidas 2007, son las principales políticas de carácter internacional que reconocen y protegen los derechos de los pueblos indígenas.³⁸⁵

Referente al Convenio 169, siete artículos están relacionados a los derechos sobre la tierra, territorios y recursos naturales. De su texto, se puede interpretar que no se obliga a los Estados a reconocer territorios con la significación que tiene este término en el derecho internacional y tampoco obliga al Estado a reconocer a los pueblos indígenas derechos de propiedad sobre los recursos minerales y del subsuelo que estén en su territorio. El Convenio 169 establece que los derechos sobre la tierra son esenciales para garantizar la existencia de los pueblos indígenas y que la tierra, territorios y los recursos naturales son la fuente principal de sustento económico y cohesión social de estos pueblos.

La Declaración ONU de 2007, busca proteger, además de los derechos individuales, sus *derechos colectivos*, asimismo afirma que el reconocimiento de tales derechos es necesario para asegurar la existencia, el desarrollo y el bienestar de los pueblos indígenas como colectividades diferentes. En esta sentido, si bien es cierto que una Declaración no es un instrumento coercitivo del derecho internacional, pero sí representa el desarrollo de normas legales en el ámbito internacional y afirma el compromiso político y moral de la comunidad internacional de reparar injusticias y desventajas históricas de la población indígena. La Declaración no constituye una norma jurídicamente obligatoria para los Estados y que, por consiguiente, no impone obligaciones jurídicas a los Estados que han refrendado dicho tratado. Sin embargo, es una herramienta significativa que contribuirá a interpretar, adecuar y generar normas legales sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como, combatir la discriminación indígena y las violaciones de los derechos humanos.

³⁸⁵ Para una información más amplia ver el Convenio n°169 de la OIT: Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de (2007), y las Directrices sobre los asuntos indígenas de las Naciones Unidas (2008).

Cuadro 29: El Convenio 169 de la OIT y la Declaración ONU de 2007

Instrumentos Derechos	Convenio 169 de la OIT de 1989	Declaración ONU (2007) y Directrices (2008)
Política Vinculante	Principal <i>Instrumento Jurídicamente Vinculante</i> , del Derecho Internacional, que aborda exclusivamente los derechos de los pueblos indígenas. Que impone obligaciones a los países signatarios del Convenio 169 de la OIT. El estado que ratifica el Convenio tiene la obligatoriedad de adecuar sus normas internas.	La Declaración es un compromiso político que apertura un marco para el dialogo y la discusión entre los estados y los pueblos indígenas. Instrumento Jurídicamente <i>No Vinculante</i> . Mecanismo para la lucha contra la discriminación y las violaciones de los derechos humanos.
Enfoque desarrollo	Los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación (Art. 3,1).	Basado "Derechos Humanos y culturalmente sensibles". Principios: No discriminación, Igualdad, Igualdad de Género, Auto determinación, Derechos Colectivos (Directriz, Pág. 4).
Definición: Pueblos indígenas	Asume una <i>definición</i> del concepto "pueblos indígenas", señala: "... considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica, en la época de la conquista o la colonización..." (Art. 1b).	No asume una definición de la expresión pueblos indígenas. Sin embargo toma como referencia el Convenio 169 de la OIT, y el estudio del Ex-Relator Martínez Cobo, de 1986 sobre los pueblos indígenas (Directriz, Pág. 4).
Auto identificación	"La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio" (Art. 1, 2).	"La auto identificación como indígena o tribal es considerada un criterio fundamental, y ésta es la práctica en las Naciones Unidas y sus agencias especializadas" (Directriz, Pág. 9).
Autodeterminación	"Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual (Art. 7.1).	"Los pueblos indígenas tienen <i>derecho a la libre determinación</i> . En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural (Art. 3).
Derechos Colectivos	"Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres indígenas..." (Art.3, 1).	"Los <i>derechos colectivos</i> de los pueblos indígenas incluyen el reconocimiento de sus historias, lenguas, identidades y culturas distintas, pero también de su derecho colectivo a las tierras, los territorios y los recursos naturales..." (Directriz, Pág. 14).
Consentimiento libre previo e informado	Los Gobiernos deberán: "Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados - cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente" (Art. 6, 1a).	"Los Estados celebrarán consultas - a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios - explotación de recursos minerales, hídricos, o de otra índole" (Art. 32,2).
Tierras, territorios y recursos	"Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que las hayan tenido tradicionalmente" (Art. 14, 1. véase también Art. 17,18 y 19).	"Tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional" (Art. 26, 1-2).
Educación Bilingüe	"Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan" (Art. 28,1).	"Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje" (Art 14. 1,2).
Valores y prácticas culturales.	"Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos" (Art. 5 a, b).	"Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales" (Declaración, Art.11).
Igualdad de Género	Los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos (Art. 3,1).	Los programas deben trabajar por la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres indígenas y la protección de sus derechos humanos (Directriz Pág. 13).
Organización y la participación	"La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia, deberán reconocerse como factores de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos" (Art. 23,1).	"Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado" (Art. 5).

Fuente: Elaboración en base al Convenio 169 de la OIT y la Declaración Naciones Unidas 2007.

Cuadro 30: Principios básicos de las políticas de desarrollo Multilateral

Políticas	Unión Europea (UE)	Naciones Unidas (ONU)	Organización (OIT)	Banco Mundial (BM)	Banco Desarrollo (BID)
Derechos					
Estrategias y Políticas Desarrollo	RES. A3-0059/94 RES. SEC (1998) 773 Doc. 1346/98, de 98 Doc. COM (2002) 291.	Declaración, ONU 2007 Directrices, ONU 2008.	Convenio 107, OIT 1957 Convenio 169, OIT 1989	OMS-2.34, de 1982. DO - 4.20, de 1991. OP - 4.10, de 2005. BP - 4.10, de 2005.	Política. Directriz, 1990 Directriz Forestal, 1991 Política OP de 1998 Política OP-765.2006.
Estándares Internacionales	Declaración ONU 2007, Convenio 169, OIT, Declaración, Río 1992.	Convenio 169 de OIT, 1989. Convenio sobre diversidad biológica.	Política: Declaración de derechos humanos y libertades (ONU, 1948).	Política: No hace referencia Convenio 169 de la OIT, 1989.	Principios del Convenio 169 de la OIT de 1989.
Objetivo de Política y/o Estrategia	Realzar el derecho y capacidad de controlar su propio desarrollo.	Proteger los derechos indígenas, contra la discriminación.	Proteger los derechos indígenas, de exclusión y discriminación.	Reducir la pobreza y lograr un "desarrollo sostenible", población.	Reducir la pobreza y lograr un "desarrollo con identidad".
Enfoque de Desarrollo	Enfoque: "Derechos Humanos." Base el principio autodesarrollo.	Enfoque de "Derechos Humanos Culturalmente Sensibles".	Enfoque: Formular propio "Desarrollo económico, social, cultural y político".	Enfoque: Derechos Humanos, etnodesarrollo. Aspiraciones propias.	Enfoque: "Desarrollo con Identidad". Lograr desarrollo sostenible.
Líneas transversales de cooperación	Integrar los asuntos indígenas: En Políticas, Programas y proyectos.	Integrar los Asuntos Indígenas: En políticas, y programas, nivel país.	Obliga a Estados incluir en las políticas públicas los asuntos indígenas.	Señala incluir los asuntos indígenas en proyectos de desarrollo del Banco.	Inclusión de temas indígenas, en políticas, programas y proyectos.
Plan de Desarrollo Indígena	Plan de Desarrollo: Refleje las aspiraciones y prioridades indígenas.	Elaboración de Plan: Utilizar metodologías participativas. Genero.	Diseño Plan Desarrollo: incluir prioridades para mejorar su nivel de vida.	Elaboración de Plan de Desarrollo culturalmente Apropiado, aspiraciones.	Diseño de Plan, incluir aspiraciones y potenciar Ventajas comparativas.
Definición de Pueblos Indígenas	Estados UE no hay Consenso, referencia Convenio 169 de OIT.	Estudio Cobo de 1986. Convenio 169 de la OIT. 1989 (Art.1)	Asume una <i>definición</i> del concepto: Sobre "Pueblos Indígenas." (Art. 1, b)	No define un concepto, señala características de Pueblos Indígenas.	Referencia: Definición del Convenio 169 de la OIT de 1989.
Principio de la autodeterminación	Algunos estados de UE no reconocen derecho: "Autodeterminación".	Reconoce derecho "Autodeterminación" de pueblos indígenas.	El Convenio 169 de OIT, No reconoce el principio de "Autodeterminación."	No reconoce el derecho de "Autodeterminación" de pueblos indígenas.	No reconoce el derecho de "Autodeterminación" de pueblos indígenas.
Derecho al principio Auto identificación	Reconoce el principio de auto identificación de población indígena.	Auto identificación, Criterio fundamental / determinar población.	La conciencia de su Identidad indígena, auto identificación.	Reconoce el principio a la Auto identificación de las culturas étnicas.	Reconoce el principio a la Auto identificación.
Derecho de Autodesarrollo	Reconoce el derecho a ser dueños de su propio desarrollo.	Reconoce derecho a decidir sus prioridades de desarrollo.	Derecho a decidir sus propias prioridades en el proceso de desarrollo.	Los pueblos indígenas tienen derecho a su propio Autodesarrollo.	Reconoce el derecho al proceso autodesarrollo de población indígena.
Consentimiento/libre Previo, e informado	Afirma, derecho sobre: Consentimiento previo, libre e informado.	Reconoce el derecho: <i>Consentimiento</i> libre previo e informado.	Derecho a <i>Consultar</i> , mediante/procedimientos apropiados / legislativos	Reconoce el derecho a: Consulta previa, libre e informada.	Derecho a: Procesos Consulta y negociación de buena fe.
Derecho a tierras, territorios / recursos	Pueblos indígenas tienen derecho sobre sus tierras y territorios.	Reconoce el derecho tierras, territorios y recursos naturales.	Derecho sobre tierras y territorios que ocupaban tradicionalmente.	Reconoce el derecho sobre tierras, territorios y recursos naturales.	Respeto a sus derechos sobre tierras y territorios tradicionales.
Derechos Colectivos	Señala el derecho a la propiedad comunitaria de sus tierras.	Reconoce derechos individuales y colectivos Pueblos indígenas.	Derecho a la propiedad tierras. No reconoce los "derechos colectivos"	Derechos colectivos sobre sus tierras y territorios ancestrales.	Reconoce derechos individuales, colectivos sobre sus tierras.
Enfoque de Genero	Participación de la mujer indígena en la toma de decisiones.	Empoderamiento de la Mujer indígena, fases del proceso desarrollo.	Derechos Humanos sin discriminación / hombres y mujeres indígenas.	Enfoque de género en programas y proyectos de desarrollo indígena.	Participación de mujer, actividades económicas Igualdad de género.
Educación Bilingüe	Reconoce el derecho, a un sistema educativo intercultural y Bilingüe.	Derecho a educación intercultural Bilingüe de pueblos indígenas.	Leer y escribir en su propia lengua (niños indígenas)	Reconoce el principio, educación Intercultural Bilingüe.	Derecho a educación Intercultural. Bilingüe o Intercultural.
Salud y medicina Tradicional.	Prácticas medicinales tradicionales.	Reconoce el derecho práctica de su medicina Tradicional.	Derecho a la utilización de medicina tradicional.	Derecho a la utilización de medicina tradicional	Prácticas tradicionales de medicina indígena.
Participación y Fortalecimiento	Derecho a la plena participación en proceso de desarrollo.	Derecho a determinar su condición política y desarrollo económico.	Participación en diseño de planes desarrollo económico.	Participación en el proceso del ciclo del proyecto de desarrollo.	Señala la participación comunitaria en el proceso desarrollo.
Económicos y "Comercio ético"	Comercio ético, venta de productos artesanales, Agroindustria.	Desarrollo sostenible creación industrias Rurales.	Creación de industrias rurales. Artesanía, pesca. Economía subsistencia.	Derecho a beneficios explotación comercial recursos naturales.	Modelo de economía Intercultural, creación empresas Indígenas.
Cultura, prácticas y Cosmovisión	Protección sobre sus conocimientos, y prácticas culturales.	Practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres	Derecho a proteger sus valores culturales y espirituales.	Derecho a sus valores culturales, espirituales, Cosmovisión.	Señala el revalorar sus conocimientos y prácticas ancestrales.
Ámbito Geográfico	Región de América Latina, África y Asia.	Pueblos indígenas de todo el continente	Región de América Latina, África y Asia.	Pueblos de América Latina, Asia y África	Pueblos indígenas de América Latina
Política Jurídicamente Vinculante	Resoluciones: No son vinculantes, para los Estados de la UE.	Declaración Política: Es un instrumento no Vinculante, Estados.	Instrumento jurídicamente Vinculante para Estados signatarios de Convenio.	Política Jurídicamente No Vinculante.	Estrategia jurídicamente No Vinculante / Estados.

Fuente: Elaboración en base a las políticas de cooperación Multilateral: (UE), (ONU), (OIT), (BM) y el (BID).

5.8 CONTEXTO Y RELEVANCIA DE LA COOPERACION MULTILATERAL

Las políticas de cooperación de los organismos multilaterales de promoción del desarrollo (ONU, UE, BM, BID y la OIT), están contenidas en resoluciones, documentos de trabajo, declaraciones, directrices, convenios y estrategias de desarrollo. Estos instrumentos constituyen políticas operativas que tienen como propósito implementar los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos en el Convenio 169 de la OIT de 1989. Entre ellos, está la Resolución de la Unión Europea, sobre la política de apoyo a los pueblos indígenas 1998; la Política Operativa del BID de 2006, sobre el desarrollo con identidad; la Directriz Operacional 4.10 del Banco Mundial 2005, entre otras. Estas políticas de desarrollo buscan implementar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el ámbito internacional. En este sentido, se destacan los principios más relevantes y los aspectos comunes y divergentes que presentan las políticas de desarrollo.

Las políticas de desarrollo Multilateral se han diseñado a partir de un diagnóstico de la situación de los pueblos indígenas. En este sentido, se menciona las características socio económicas de la población indígena, al respecto se afirma, que en muchos lugares del mundo sufren de una historia de discriminación y exclusión que les ha dejado al margen de las sociedades dominantes. Por esta razón, encaran grandes dificultades para mantener sus propios modelos de desarrollo y por consiguiente la pobreza y la exclusión les afectan de manera desproporcionada (ONU, 2008). El Banco Mundial 2005 concluye, que a pesar de haberse llevado a cabo programas sociales, así como, de su mayor protagonismo de sus organizaciones y movimientos en la escena internacional, estos avances no se han traducido en una mejora de su nivel de vida, y en la actualidad siguen presentando altos índices de pobreza. Los pueblos indígenas por lo general desempeñan actividades económicas que van desde la agricultura de subsistencia hasta trabajos asalariados y actividades en pequeña escala orientadas al mercado. En este aspecto, estudios empíricos del Banco Mundial (BM, 2005), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006) y otros organismos, revelan que existe un alto grado de “correlación” entre la variable pobreza y el origen étnico.

Los organismos de cooperación Multilateral coinciden en afirmar que los pueblos indígenas se encuentran en una situación de pobreza estructural, cuyas causas están en los procesos históricos y la exclusión de la sociedad dominante. Sin embargo, en el análisis específico de cada política se observan algunos matices que revelan distintas percepciones sobre el enfoque de desarrollo y los derechos colectivos reconocidos.

En este contexto, las políticas de desarrollo establecen objetivos, metas y directrices, con la finalidad de implementar los derechos de los pueblos indígenas. En efecto, se reconoce el derecho de autodesarrollo, libre determinación, educación bilingüe y salud, auto identificación, consentimiento libre, previo e informado, entre otros elementos. Constituye un aspecto relevante, el enfoque de las Naciones Unidas 2008, el cual señala que el enfoque de desarrollo indígena se basa en los *derechos humanos y culturalmente sensibles*, y la utilización de indicadores basados en derechos humanos. La Unión Europea 1998, formula un enfoque basado en los derechos humanos, en el marco del concepto de *autodesarrollo*, que implica el derecho de aplicar sus propios modelos de desarrollo, así como, los derechos colectivos, el comercio ético y el derecho de consentimiento previo.

El Banco Mundial, en la Directriz Operacional 4.20 dirigida a los pueblos indígenas, expone un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos en el marco del concepto de *etnodesarrollo* y del plan de desarrollo culturalmente apropiado. En esta orientación, señala que el enfoque de etnodesarrollo se construye sobre las aspiraciones propias de los pueblos indígenas. La Política del BID de 2006, formula un enfoque de derechos humanos en el marco del concepto de *desarrollo con identidad*, que comprende un proceso de fortalecimiento de los pueblos indígenas, el medio ambiente y los recursos naturales. El Convenio 169 de la OIT de 1989, formula un enfoque de *autodesarrollo* en el contexto que los pueblos indígenas tienen el derecho de formular su propio desarrollo económico, social, cultural y político. En concreto, los organismos de cooperación Multilateral, presentan nuevos e innovadores conceptos de desarrollo. En consecuencia, el nuevo paradigma de la cooperación internacional con los pueblos indígenas se basa en el concepto de los *Derechos Humanos y Culturalmente Sensibles*, para la práctica de la cooperación y el desarrollo.

Las políticas de cooperación Multilateral, contienen un conjunto de principios, y objetivos para la toma de decisiones en la implementación de los programas y proyectos dirigidos a los pueblos indígenas. En este sentido, la política de cooperación de las Naciones Unidas 2008, la Unión Europea 1998 y, el Convenio 169 de la OIT, formulan las directrices para las acciones de cooperación con los pueblos indígenas, en la cual reconocen el derecho de autodesarrollo, autonomía, educación, salud, pero en lo sustancial no formulan una *estrategia integral de desarrollo*, con el objetivo de aplicar los conceptos y enfoques mediante planes y programas de desarrollo indígena, en efecto, se podría interpretar que las políticas solamente constituyen un listado de principios y buenos deseos.

Asimismo, los organismos financieros de promoción del desarrollo, como el Banco Mundial BM el 2005 formula una Política Operativa en el marco del enfoque de

“etnodesarrollo”, y señala la metodología y mecanismos para su aplicación en las operaciones de financiamiento de los proyectos, así como, exige un plan de desarrollo indígena donde refleje las aspiraciones y prioridades de la población indígena. El Banco Interamericano de Desarrollo BID el 2006, formula una Política Operativa en el marco del enfoque de “desarrollo con identidad”, con énfasis en el ámbito económico. En esta perspectiva, plantea un modelo de economía intercultural en base al aprovechamiento de los recursos de las comunidades, así como, potenciar las ventajas comparativas para la diversificación de la producción, y el apoyo para la creación de empresas indígenas en el ámbito rural. Igualmente, en sus operaciones de financiamiento exige el diseño de un plan de desarrollo indígena, que incluya las prioridades indígenas. No obstante, las operaciones de los bancos de promoción de desarrollo son préstamos para el financiamiento de proyectos de desarrollo rural, lo cual implica que los beneficiarios deben devolver dichos créditos, aspecto que se diferencia de los otros organismos de cooperación como las Naciones Unidas o la Unión Europea que son donaciones no reembolsables.

En relación a los instrumentos y actores de la cooperación, cada política contiene directrices para la planificación y aplicación práctica de la cooperación mediante proyectos de desarrollo indígena. En este sentido, la Unión Europea y las Naciones Unidas en las acciones de cooperación, lo realizan a través de intermediarios, ya sean ONG y las organizaciones de derechos humanos. El Banco Mundial y el BID, lo hacen a través de sus unidades operativas que trabajan sobre los asuntos de los pueblos indígenas. Asimismo, la mayoría de los proyectos del BID han tenido impactos indirectos sobre los pueblos indígenas, en el marco de grandes proyectos de inversión social nacionales y los proyectos de manejo de recursos naturales sostenibles. Las organizaciones indígenas señalan que muchos proyectos y programas del BID carecen de mecanismos de participación efectiva, por ejemplo el gran proyecto regional *Plan Puebla Panamá (PPP)*, del 2000 y que involucra múltiples programas sobre redes de caminos, energía y tierras en América Central. Igualmente, el BID aprobó el *Proyecto del Gas de Camisea* que amenaza varias comunidades indígenas en el Perú. Este proyecto gigantesco ha causado impactos sociales y ecológicos en la región. Las organizaciones indígenas, afirman que los proyectos no incluyen un claro elemento indígena que promueva su participación y asegure los derechos indígenas sobre la tenencia de sus territorios tradicionales afectados por el proyecto.

En este aspecto, los pueblos indígenas demandan participar en las fases del ciclo del proyecto, señalan que los proyectos no están en manos de las organizaciones indígenas. Asimismo, hay diferencias sustanciales en las prioridades horizontales y sectoriales de cada

organismo, por ejemplo, la Unión Europea prioriza integrar los asuntos indígenas en las políticas, programas y proyectos de cooperación, así como en las políticas públicas y, el dialogo político. Las Naciones Unidas, prioriza la lucha contra la discriminación y la violación de los derechos humanos. El Banco Mundial y el BID, priorizan incluir los asuntos indígenas en los proyectos de desarrollo del Banco, así como, el derecho a los beneficios por la explotación comercial de los recursos naturales, exigen el diseño de un plan de desarrollo indígena que refleje las aspiraciones indígenas, y buscan articular las economías tradicionales con el mercado con el objetivo de lograr el desarrollo rural.

Estándares internacionales. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 1992, el Programa 21, el Convenio 169 de la OIT de 1989, el Convenio sobre la Diversidad Biológica 1992, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y Libertades 1948 (ONU), la Declaración ONU sobre los derechos indígenas de 2007 etc.

Objetivos de política: Reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenido de la población indígena. Así como, realzar el derecho y la capacidad de controlar sus propios caminos de desarrollo y lograr un desarrollo con identidad.

Enfoque de desarrollo: Basado en los derechos humanos, en el marco del principio de “autodesarrollo”. Enfoque de derechos humanos y culturalmente sensibles. Enfoque de autodesarrollo basado en su propio desarrollo económico, social, cultural y político. El BM formula un enfoque de derechos humanos en el concepto de “etnodesarrollo” y, el BID un enfoque de derechos humanos en la concepción de “desarrollo con identidad”.

Líneas transversales de cooperación: Incluir los asuntos indígenas en las políticas, programas y proyectos de cooperación, así como, en el dialogo político con los países. Los Estados deben incluir en las políticas públicas los asuntos indígenas. Así como incluir las prioridades de los pueblos indígenas en los proyectos de desarrollo del Banco.

Plan de desarrollo indígena: Diseño de un “plan de desarrollo culturalmente apropiado”, que incluya las aspiraciones de la población indígena. En la elaboración del Plan se deben utilizar metodologías participativas con enfoque de género. (BM, 2005).

Definición de pueblos indígenas: El Convenio 169 de OIT 1989 (Art. 1, b), formula una definición pública, al igual que el Ex-relator Martínez Cobo de 1986. La política 4.10 del BM de 2005, y el BID delinear algunas características de los pueblos indígenas.

Principio de autodeterminación: El derecho de *autodeterminación*, tal como lo define la Resolución 1514 de las Naciones Unidas de 1960, es el derecho a: “determinar su propio estatus político”. No obstante, el Convenio 169 no reconoce el derecho de autodeterminación. La Declaración ONU de 2007, reconoce el derecho de *libre determinación*, entendido como el derecho a determinar libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural (Art.3).

Derecho de auto identificación: Es considerado un criterio fundamental para determinar a la población indígena. El Convenio 169 asume una definición pública (Art.1).

Derecho de autodesarrollo: Los pueblos indígenas son dueños de su propio desarrollo. La Unión Europea 1998, reconoce el derecho y la capacidad de los pueblos indígenas de controlar su propio desarrollo social, económico y cultural.

Consentimiento previo, libre e informado: El derecho de “consentimiento previo, libre e informado” de los pueblos indígenas, con respecto a cualquier actividad de desarrollo que afecte sus territorios, es reconocido por las Naciones Unidas y la Unión Europea. No obstante, el Convenio 169 de la OIT, el Banco Mundial BM y, el Banco Interamericano de desarrollo BID, reconocen el derecho de “consulta previa, libre e informada”, que a nivel de los estándares internacionales se cataloga como un principio débil y regresivo en el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional.

Tierras, territorios y recursos: El derecho de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, es reconocido en las políticas de cooperación multilateral. El Convenio 169, afirma “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” (Art. 14, 1).

Derechos colectivos: La Unión Europea 1998 reconoce los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, reconoce el derecho a la propiedad comunitaria de sus tierras ancestrales. Las Naciones Unidas 2008, señala: “los derechos colectivos de los

pueblos indígenas, incluyen el reconocimiento de sus historias, lenguas, identidades y culturas distintas, pero también de su derecho colectivo a las tierras, los territorios y los recursos naturales” (Directriz, 2008, Pág. 14).

Enfoque de género: Existe consenso, para reconocer el enfoque de género, concepto basado en los derechos humanos, sin discriminación entre hombres y mujeres, en el marco del principio de igualdad de género. En este sentido, busca la participación de la mujer indígena en la toma de decisiones del proceso desarrollo y el empoderamiento de la mujer indígena en las actividades económicas (Directriz, 2008, Pág. 14).

Educación bilingüe: La cooperación, reconoce el derecho a una educación bilingüe de los pueblos indígenas. La UE, reconoce el derecho, a un sistema educativo intercultural y bilingüe. El Convenio 169, resalta que siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena (Art. 28,1).

Salud y medicina tradicional: Las Naciones Unidas, subraya que los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital.

Participación y fortalecimiento: Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en el proceso de desarrollo, con el propósito de determinar su propia condición política, social, económica y cultural. Asimismo, participar en el diseño de planes de desarrollo económico y en las fases del ciclo del proyecto.

Economía y comercio ético: El Banco Mundial 2005, reconoce el derecho de beneficio de los pueblos indígenas por la explotación comercial de los recursos naturales. La Unión Europea 1998, reconoce el derecho de comercio ético, promueve la venta de productos artesanales y de la agroindustria. El BID propone un modelo de economía intercultural que se adapte al mercado desde su propia perspectiva cultural, enfatiza potenciar las *ventajas comparativas*, y apoyara la creación de *empresas indígenas* en áreas de servicios ambientales, manejo del patrimonio cultural, ecoturismo, arte (BID: 2006, Pág. 40).

Cultura, prácticas y cosmovisión: La Declaración de las Naciones Unidas 2007, señala que los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y

costumbres culturales (Art.11). La Unión Europea 1998, reconoce el derecho de protección sobre sus conocimientos, y prácticas culturales.

Política jurídicamente vinculante: La política de la Unión Europea 1998, expresada en resoluciones, no son Jurídicamente Vinculantes para los Estados miembros. El Convenio 169 de la OIT, constituye el único instrumento Jurídicamente Vinculante de la legislación internacional. La Declaración ONU de 2007, no es un instrumento coercitivo del derecho internacional pero sí representa el desarrollo de normas legales en el ámbito internacional.

En síntesis, las políticas de cooperación Multilateral (ONU, UE, BM, BID y la OIT) incorporan elementos importantes y novedosos en el diseño conceptual y teórico de las estrategias de desarrollo indígena. En esta tendencia, constituyen principios básicos; los derechos humanos, democratización, reducción de la pobreza, medio ambiente, desarrollo sostenible, propiedad comunitaria, autodesarrollo, auto identificación, comercio ético, patrimonio cultural, salud tradicional, tierras, territorios y autodeterminación. Del mismo modo, los derechos colectivos de los pueblos indígenas, que incluyen el reconocimiento de sus historias, lenguas, identidades y culturas distintas. Reconoce las tierras, territorios y los recursos naturales que tradicionalmente han ocupado y usado, así como, el derecho a su conocimiento tradicional poseído colectivamente.

Los organismos financieros de desarrollo, como el Banco Mundial BM, exige la elaboración de un “Plan de Desarrollo Indígena”, con el propósito que los pueblos indígenas afectados por el proyecto reciban beneficios sociales y económicos apropiados desde el punto de vista cultural. El BID plantea un modelo de “economía intercultural” que se adapte al mercado desde su propia perspectiva cultural. En este aspecto resalta la necesidad de potenciar las ventajas comparativas de los recursos y productos indígenas, y la creación de empresas rurales en líneas de artesanía, agroindustria, servicios ambientales, manejo del patrimonio cultural, ecoturismo, artesanía, productos forestales, mineros etc.

No obstante, existen divergencias entre las diferentes políticas de desarrollo, en este aspecto, la Declaración de las Naciones Unidas de 2007, y la política de la Unión Europea de 1998, reconocen el derecho de “consentimiento previo, libre e informado”. En tanto, la política de desarrollo del Banco Mundial 2005, la política del BID de 2006 y, el Convenio 169 de la OIT de 1989, reconocen el derecho de “consulta” con los pueblos indígenas. Asimismo, la Unión Europea y las Naciones Unidas, reconocen el principio de “autodeterminación”, El Convenio 169, el Banco Mundial y el BID, no reconocen el

derecho de “autodeterminación”. En síntesis, los principios, enfoques, metodologías y directrices constituyen la base común de las políticas de desarrollo Multilateral, las cuales, desde sus diferentes posiciones sobre los pueblos indígenas, están en consonancia con los principales instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT de 1989 y la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007.

Finalmente y a manera de reflexión, diremos que los organismos de cooperación internacional de carácter multilateral han diseñado políticas específicas dirigidas a los pueblos indígenas, los cuales plantean nuevos y renovados enfoques de desarrollo indígena basado en los derechos humanos. No obstante el gran desafío que enfrentan la sociedad internacional, los gobiernos y los pueblos indígenas es dar efecto práctico a la legislación que protegen los derechos colectivos de los pueblos indígenas, mediante la implementación de políticas (financiación) que hagan posible el desarrollo con identidad.

Cuadro 31: Enfoques de desarrollo de la cooperación Multilateral

Países	Enfoque	Principios relevantes
Naciones Unidas 2008	Derechos Humanos y Culturalmente Sensibles	Derechos colectivos, autodesarrollo, consentimiento previo, libre e informado, principio de libre determinación.
Unión Europea 1998	Derechos Humanos en el marco del Autodesarrollo	Autodesarrollo, tierras y territorios, principio de libre determinación, consentimiento previo, libre e informado
Banco Mundial 2005	Etnodesarrollo	Tierra y territorio, consenso previo, libre e informado, plan de desarrollo indígena, consenso previo, libre e informado
BID de 2006	Desarrollo con Identidad	Modelo económico intercultural, aprovechar recursos naturales, plan desarrollo indígena, consenso previo, libre e informado
Convenio 169 de OIT de 1989	Autodesarrollo: Desarrollo económico, social, cultural y político.	Definición publica del concepto de pueblos indígenas, consenso previo, libre e informado, tierras y territorios

Fuente: Elaboración propia en base a las conclusiones del estudio. Madrid, 2016.

Cuadro 32: Conceptos básicos de la cooperación Bilateral y Multilateral

CUADRO COMPARATIVO: PRINCIPIOS DE LA COOPERACIÓN BILATERAL Y MULTILATERAL	
COOPERACIÓN BILATERAL: ESTADOS España, Dinamarca, Noruega, Holanda y Alemania	COOPERACIÓN MULTILATERAL: ORGANISMOS INTERNACIONALES (ONU, UE, BM, BID y OIT)
<p>Objetivo de política: Mejorar las condiciones de vida de la población indígena acorde a su especificidad cultural; Reconocer los derechos colectivos; Desarrollo sostenible.</p> <p>Estándares: Convenio 169 de la OIT de 1989; Declaración ONU sobre los derechos indígenas 2007; Convenio sobre Biodiversidad; Política de la UE de 1998 y el Programa 21.</p> <p>Enfoque de desarrollo: Derechos Humanos; Enfoque de desarrollo con identidad; Derechos Humanos basado en el Autodesarrollo; Derechos Humanos y Autodeterminación.</p> <p>Prioridades Horizontales: Los derechos humanos, la democratización, la lucha contra la pobreza, el desarrollo sostenible, género, diversidad cultural y Biodiversidad.</p> <p>Cooperación transversal: Inclusión de los asuntos indígenas en las políticas y estrategias de desarrollo.</p> <p>Derechos colectivos: Propiedad comunitaria sobre las tierras y territorios, comercio ético, educación bilingüe, género, medicina tradicional, prácticas culturales, otros.</p> <p>Tierra y territorio: Derechos sobre la tierra y control efectivo de sus tierras, territorios y recursos naturales.</p> <p>Plan de desarrollo indígena: Plan de desarrollo indígena debe incluir sus propias aspiraciones. Derecho a formular sus propias Estrategias de desarrollo.</p> <p>Prácticas culturales: Protege conocimientos y prácticas tradicionales, cosmovisión; derecho de propiedad intelectual, la diversidad cultural y la biodiversidad.</p> <p>Recursos económicos: Comercio ético; participación beneficios por explotación de recursos; crear circuitos económicos; microcréditos; el derecho a los recursos de casa, pesca y biológicos.</p> <p>Relevancia de la política: La cooperación Bilateral, reconoce los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, el autodesarrollo, libre determinación, tierras y territorios, auto identificación, comercio ético, el patrimonio cultural, la participación y organización, la educación intercultural, la salud tradicional etc. El derecho de autodesarrollo entendido como la elaboración, aplicación y proyección de sus propios modelos de desarrollo (ECEPI, 2006). Un aspecto relevante es la Inclusión de los temas económicos y del comercio en la agenda política de la cooperación internacional (Dinamarca, 2005). Las políticas adoptan el principio de <i>auto identificación</i> como un criterio para la identificación de los pueblos indígenas. Los países de España, Dinamarca, Noruega y Holanda han ratificado el Convenio 169 de la OIT. Alemania no ha ratificado el Convenio 169, pero ha diseñado la Estrategia regional de cooperación 142, dirigido a los pueblos indígenas de América Latina. No obstante, las políticas presentan algunas divergencias: Alemania, España, Dinamarca y Noruega reconocen el principio de "libre determinación", el país de Holanda no reconoce este derecho. España, Dinamarca, Noruega y Holanda reconocen el derecho de "consentimiento previo", Alemania reconoce el "consenso previo". Las políticas no son jurídicamente vinculantes, pero contienen disposiciones obligatorias para las agencias KfW, GTZ, AECID, DANIDA, NORAD, NOVIB, y SNV. Finalmente, señalar que las políticas bilaterales, expresan principios y directrices para las acciones de la cooperación, pero en lo sustancial no existe una "estrategia integral de desarrollo", con el objetivo de poner en práctica estos conceptos mediante planes de desarrollo financiados. En este sentido, se podría interpretar que las políticas solamente constituyen un listado de objetivos y buenos deseos sobre el tema indígena. En consecuencia, se han diseñado las políticas, pero falta su implementación.</p>	<p>Objetivo de política: Realzar el derecho de controlar sus propios caminos de desarrollo; Reducir la pobreza y lograr un desarrollo con identidad; Lograr un desarrollo sostenible.</p> <p>Estándares: Convenio 169 de la OIT de 1989; Declaración ONU sobre los derechos indígenas 2007; la Declaración de Río 1992; Declaración Derechos Humanos ONU 1948.</p> <p>Enfoque de desarrollo: Derechos Humanos Culturalmente Sensibles; Derechos Humanos basado en Autodesarrollo; Etnodesarrollo; Desarrollo con Identidad; Autodesarrollo.</p> <p>Prioridades Horizontales: Los derechos humanos, la democratización, la lucha contra la pobreza, el desarrollo sostenible, género y Biodiversidad.</p> <p>Cooperación transversal: Integrar los asuntos indígenas en la cooperación, políticas públicas y proyectos del Banco.</p> <p>Derechos colectivos: Autodesarrollo, comercio ético, salud tradicional, educación intercultural, tierras, territorios, historias, lenguas y culturas.</p> <p>Tierra y territorio: Derecho colectivo sobre las tierras, territorios y recursos que ocupaban tradicionalmente.</p> <p>Plan de desarrollo indígena: Plan de desarrollo debe reflejar las aspiraciones y prioridades indígenas. Plan de desarrollo culturalmente apropiado.</p> <p>Prácticas culturales: Protección a sus prácticas culturales ancestrales, derecho a su cosmovisión, derecho a su conocimiento tradicional poseído colectivamente.</p> <p>Recursos económicos: Inserción de la economía tradicional en el mercado, economía intercultural, el comercio ético, ventajas comparativas, diversificación de la producción, creación de empresas, microcréditos.</p> <p>Relevancia de la política: La cooperación Multilateral reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el derecho sobre sus tierras y territorios, el derecho de autodesarrollo, auto identificación, participación, comercio ético, salud tradicional, educación intercultural, historias, lenguas y culturas. Constituye un aspecto relevante, la inclusión de los asuntos indígenas en los programas y proyectos de cooperación (UE, 2002). En el aspecto económico (BID, 2006) plantea un modelo de "economía intercultural" que se adapte al mercado desde su propia perspectiva cultural. Asimismo, el Convenio 169 de la OIT, asume una definición pública del concepto de pueblos indígenas. Las políticas Multilaterales presentan principios y enfoques novedosos, como el concepto de Derechos Humanos y Culturalmente Sensibles (Directriz ONU, 2008), el enfoque de Derechos Humanos y Autodesarrollo (UE, 2002), el Banco Mundial 2005, desarrolla el concepto de "etnodesarrollo", el BID el enfoque de "Desarrollo con Identidad" y, el Convenio 169 de la OIT, señala el enfoque de "autodesarrollo". Asimismo, el Banco Mundial y el BID, en sus acciones exigen un "Plan de Desarrollo Indígena", que incluya las prioridades de la población indígena. No obstante, presentan algunas divergencias: Las Naciones Unidas 2007, y la Unión Europea 1998, reconocen el derecho de "consentimiento previo". El Banco Mundial 2005, el BID 2006 y, el Convenio 169 de la OIT, reconocen el derecho de "consulta previa y libre". La Unión Europea y las Naciones Unidas, reconocen el principio de "autodeterminación", El Convenio 169, el Banco Mundial y el BID, no reconocen el derecho de "autodeterminación". Asimismo, la Declaración ONU, la política UE, la estrategia del Banco Mundial y del BID, no son vinculantes, solamente el Convenio 169 es el principal instrumento <i>Jurídicamente Vinculante</i> de la legislación internacional que tutela exclusivamente los derechos de los pueblos indígenas.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a las conclusiones del estudio 2014.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO V

La Política Operacional (OP: 4.10) de 2005 del Banco Mundial pone énfasis en el diseño de herramientas metodológicas para la ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo. Reconoce el derecho de autodesarrollo, el derecho sobre sus tierras, el derecho a la consulta, la participación en los proyectos de desarrollo. La política no es jurídicamente vinculante pero si contiene directivas de carácter obligatorio en relación a los proyectos.

El BID el año 2006 aprueba su Política Operativa sobre los pueblos indígenas, formula un enfoque de “desarrollo con identidad”, fomenta actividades y proyectos que buscan aprovechar las *ventajas comparativas* de los recursos y productos de los pueblos indígenas. Asimismo, promueve la creación de empresas indígenas, la inserción de las economías tradicionales indígenas en el mercado, propone un *modelo de economía intercultural* que se adapte al mercado desde su propia visión de desarrollo cultural.

La política de la UE de 1998, contiene lineamientos sobre las metodologías, programas y proyectos de desarrollo dirigidos a los asuntos indígenas. Reconoce el derecho de autogobierno, que se entiende como la aplicación de sus propios modelos de desarrollo, y el derecho de consentimiento previo, libre e informado. Señala que se ha avanzado en la integración de los asuntos indígenas en las políticas, directrices, y metodologías de la UE.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, contiene amplios principios y compromisos políticos. En esta perspectiva reconoce los derechos colectivos, como el “derecho de los pueblos indígenas a su libre determinación, en virtud de este derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. En este aspecto, si bien es cierto que una Declaración no es un instrumento coercitivo para los Estados, pero sí representa el desarrollo de normas legales en el ámbito internacional.

El Convenio 169 de la OIT de 1989, contiene varios artículos dedicados a los derechos sobre la tierra, territorio, la educación, la salud etc. En consecuencia, si bien es cierto que el Convenio 169, no representa todas las demandas de los pueblos indígenas, su importancia radica que en la actualidad es el principal instrumento *jurídicamente vinculante* de la legislación internacional y que obliga a los países firmantes adecuar sus normas internas al Convenio 169 de la OIT, y realizar informes sobre su cumplimiento.

CAPITULO VI

6 LOS DERECHOS INDIGENAS Y LOS CONFLICTOS ETNICOS

En América Latina, se han producido reformas legislativas, así como la promulgación de leyes sobre los derechos de los pueblos indígenas, en el marco de los principales convenios y normas internacionales. Las organizaciones indígenas, así como los Estados Latinoamericanos han desempeñado un rol fundamental en el ámbito internacional sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, desde la creación de la Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, como la reciente votación de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas el 2007.³⁸⁶

Actualmente se vive en América Latina un proceso de reetnización. La identidad indígena se ha constituido en la base de propuestas políticas que exigen cambios radicales en los Estados a los que se les acusa de haber estado históricamente a espaldas de los pueblos indígenas. Este proceso ha creado sujetos políticos que en algunos países como *Ecuador y Bolivia* se han convertido en fuerzas políticas nacionales importantes. En el caso de Bolivia por primera vez un líder Aymará (Evo Morales) ha llegado a la presidencia de la nación. La pregunta es si ¿los movimientos indígenas en el Perú seguirán el camino de Ecuador y Bolivia? La respuesta es difícil a pesar de la semejanza en la historia. En el caso de Bolivia y Ecuador han jugado un rol importante los intelectuales indígenas construyendo el discurso que los ha convertido en sujetos políticos.³⁸⁷

Un factor que explica la importante dimensión internacional de la cuestión indígena en América Latina tiene que ver con los procesos más amplios de transición sociopolítica que se han dado en la región desde finales de los años ochenta. Muchos de los países Latinoamericanos, la mayoría habiendo experimentado periodos de dictadura o guerra civil, se embarcaron en procesos de transformación constitucional, para sentar las bases de nuevos pactos sociales, una coyuntura en las que los derechos indígenas pudieron entrar en la agenda de la reforma con independencia de la influencia relativa del movimiento indígena, en algunos países como por ejemplo, el caso de Bolivia y Ecuador. La participación ciudadana indígena aspira a fortalecer sus organizaciones y a tener un rol más activo en la construcción de la democracia y de estados de carácter multiétnicos,

³⁸⁶ MARTI i PUIG, Salvador: “*Pueblos Indígenas y Política en América Latina*”, Tema nº 8, “La internacionalización de los Pueblos indígenas en América Latina ¿El fin de un ciclo?” “Luis Rodríguez-Piñero Royo, Página 184. Fundación CIDOB - 2007, Barcelona - España.

³⁸⁷ MANRIQUE, Nelson: *Democracia y Nación: “La promesa pendiente”*. PNUD. Año 2006.

pluriculturales y multilingües. El nuevo escenario político presenta a los indígenas como nuevos actores, organizados en redes transnacionales, reclamando sus derechos humanos, gobernando localidades y municipalidades con dominio de población indígena.

6.1 LOS DERECHOS INDIGENAS EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERU

En los países de Bolivia y Ecuador se han producido reformas constitucionales que han incluido los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como el derecho a la consulta previa, libre e informada, el derecho sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, el principio de autodesarrollo, entre otros derechos. En este contexto, Bolivia y Ecuador, son dos países (Del Campo, 2012) que han experimentado profundos procesos de refundación constitucional, que están permitiendo construir nuevos marcos de reconocimiento y desarrollo de las culturas presentes en estos dos Estados. Los actores indígenas, representantes de culturas originarias han sido protagonistas de estos procesos constituyentes. En el Perú urge una reforma constitucional para incluir los derechos colectivos indígenas. Sin embargo, el Congreso aprobó en el 2011 la Ley de Consulta, que representa un mecanismo de diálogo intercultural entre el Estado y, los pueblos indígenas.

No obstante, en la aplicación práctica de los derechos indígenas se observa que existe una brecha de implementación entre la normativa Constitucional y la falta de una legislación secundaria acorde a los estándares internacionales. En este aspecto cuando un Estado ratifica el Convenio este tiene carácter vinculante, en consecuencia existe la obligatoriedad de adecuar las normas internas a las disposiciones del Convenio 169. En concreto la ratificación del Convenio implica la adaptación de la legislación nacional a la normatividad del Convenio 169, así como de informes periódicos sobre su cumplimiento.

El país de Ecuador, mediante una reforma constitucional en el año 2008, incorpora los derechos colectivos de los pueblos indígenas, definiéndose así como un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, *intercultural*, *plurinacional* y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Art.1). En relación a los idiomas ancestrales afirma: “El castellano es el idioma oficial del Ecuador, el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley”.

Constitución Política del Ecuador y los derechos de los pueblos indígenas

La Constitución del Ecuador en el Capítulo IV sobre los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, señala los derechos de los pueblos indígenas. En esta orientación se define como un “Estado Intercultural y Plurinacional”, asimismo señala que las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afro ecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible (Art.56). En relación a los *derechos colectivos* indígenas, afirma que reconoce y garantizará a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

- Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social,
- No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural,
- Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles,
- Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales,
- La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente,
- Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y su entorno natural,
- Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social,
- Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, y niños,
- No ser desplazados de sus tierras ancestrales,
- Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; diversidad biológica y medicina tradicional,
- Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador,
- Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe,
- Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales, en la definición de las políticas públicas, diseño sus prioridades en los planes y proyectos del Estado,

- Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos (Art.57).

La Constitución de Ecuador, reconoce el derecho de “consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente, participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen” (Art.57, 7), criterio que se enmarca en los principios del Convenio 169. De igual forma señala que los pueblos indígenas deben: “ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos” (Art.57, 17). De la misma forma, dispone la participación de los pueblos indígenas en la formulación de políticas públicas, al respecto señala: “participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la Ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado” (Art.57, 16).

En este sentido, los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución Política del Ecuador de 2008, están en consonancia con los principios establecidos en los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos indígenas, en forma específica del Convenio 169 de la OIT de 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007.

La Constitución Política de Bolivia y los derechos de los pueblos indígenas

El tipo de Estado de Bolivia se plasma en la Constitución del 2009, donde se señala que Bolivia se constituye como un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional ³⁸⁸ Comunitario³⁸⁹ libre, independiente, soberano, democrático, *intercultural*, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (Art.1). En el país de Bolivia el año 2009 se inició un proceso de reforma constitucional, el cual reconoce los

³⁸⁸ Bolivia se define como un Estado plurinacional, que implica una organización política y jurídica de una sociedad de varias naciones unidas en un solo Estado, con Gobierno de representación plurinacional y sujetas a una sola Constitución Política.

³⁸⁹ Bolivia se constituye en un Estado Comunitario, que es un modo de producción basada en la reciprocidad, solidaridad e igualdad, en la que participan activamente a través de la democracia comunitaria todos los miembros de la comunidad.

derechos colectivos de los pueblos indígenas. En este sentido afirma que “es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española” (Art.30, 1).

En relación a los proyectos de inversión extractivos señala que la población indígena, tendrá derecho a la “participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios” (Art.30, 16). Otro aspecto relevante está en relación al principio a libre determinación, en este aspecto afirma: “Dada la existencia pre colonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su *libre determinación*,³⁹⁰ en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la Ley” (Art.2). En este contexto, el Estado Plurinacional de Bolivia señala que las naciones y pueblos indígenas gozan de los siguientes derechos: (Art.30, 2).

- A existir libremente,
- A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión,
- A que la identidad cultural de cada uno de sus miembros, si así lo desea, se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cédula de identidad,
- A la libre determinación y territorialidad,
- A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado,
- A la titulación colectiva de tierras y territorios,
- A crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios,
- A que sus saberes y conocimientos tradicionales, su medicina tradicional, sus idiomas, sus rituales y sus símbolos y vestimentas sean valorados, respetados etc.,
- A la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos, así como a su valoración, uso, promoción y desarrollo,
- A una educación intercultural, intercultural y plurilingüe en el sistema educativo,

³⁹⁰ El principio de “libre determinación” es la formación y fijación de los términos y límites del funcionamiento y distribución del poder por voluntad de una nación en el marco competencial que le otorga la Constitución política del Estado. La libre determinación no puede rebasar el marco constitucional y necesita ser legitimada a través de un referendo y además ser reconocida por una ley del Estado. El derecho de libre determinación, consiste en el derecho a la autonomía, al autogobierno, a la cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales de los pueblos indígenas.

- Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión,
- A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables,
- A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales,
- A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso de los recursos naturales renovables existentes en su territorio.

Con respecto a los temas relevantes sobre los derechos de los pueblos indígenas, estos tienen que ver con el principio de *libre determinación*, los derechos colectivos sobre sus tierras y territorios, el ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión. Este derecho implica el proceso de autodesarrollo de la población indígena, a la aplicación de sus propios modelos de desarrollo de acuerdo a su cosmovisión. Igualmente dispone el derecho a la consulta: “mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este sentido, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales en el territorio que habitan” (Art.30, 15). Los derechos colectivos reconocidos a los pueblos indígenas en la Constitución de Bolivia de 2009 se enmarcan en los principios del Convenio 169 de la OIT y, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007.

La nueva Constitución boliviana, promulgada el 2009, se diferencia de todas las demás constituciones recientes promulgadas o modificadas en este continente americano sobre todo por el reconocimiento explícito que en ella tienen las “naciones y pueblos” indígenas y el peso de su presencia constitucional en las principales instituciones del Estado, sin que por ello caiga en ser una Constitución solo para los indígenas. Es una Constitución inclusiva para todos los bolivianos.³⁹¹

La mayoría de los países de América Latina han incorporado en sus normas Constitucionales el carácter pluricultural y multiétnico del Estado, en el caso de Ecuador y

³⁹¹ DEL CAMPO, Esther: Interculturalidad, Democracia y Desarrollo en Bolivia. Capítulo 3: Lo indígena en Bolivia y su nueva Constitución, por Xavier Albo. Página 85, Editorial Catarata. Año 2012. Madrid - España.

Bolivia inclusive se ha reconocido el carácter plurinacional e intercultural del Estado. Estos avances normativos que forman parte de la deuda histórica que con los pueblos indígenas y afro descendientes mantiene el resto del país, compuesto en su gran mayoría por poblaciones mestizas, muestran en la actualidad una gran limitación, que en palabras del Relator Stavenhagen (2008) dice: “la brecha de la implementación”; es decir, el paso de la norma constitucional a su aplicación constituye todavía un asunto pendiente en la mayoría de países Latinoamericanos.³⁹²

Cuadro 33: Constitución y derechos indígenas en Ecuador, Bolivia y Perú

	Constitución Política del Ecuador (2008)	Constitución Política de Bolivia (2009)	Constitución Política del Perú (1993)
Tipo de Estado: Plurinacional e Intercultural	Estado Constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente unitario, Intercultural, Plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada (Art.1).	Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, Intercultural, descentralizado y con autonomías (Art.1).	La República del Perú es Democrática, Social, Independiente y Soberana. El Estado es uno e indivisible. Su Gobierno es unitario, representativo y descentralizado (Art.43).
Idiomas Oficiales: El castellano, el Kichwa, Aymara	El castellano es el idioma oficial del Ecuador, el castellano, el kichwa y el Shuar son idiomas oficiales de relación Intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial (Art.2).	Son idiomas oficiales el castellano y todos los idiomas de los pueblos indígenas que son el aymara, arawak, baure, bésiro, canichana, cavinero, cayubaba, chácobo, y otros (Art.5,1).	Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley (Art.48).
Régimen Agrario: Tenencia Tierras y Territorios	Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. (Art.57, 4). Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales (Art.57, 5).	A la libre determinación y territorialidad. (Art.30, 4). A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables existentes en su territorio (Art.30, 17).	El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa (Art.88).
Comunidades campesinas, nativas, y pueblo afro	Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afro ecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible (Art.56).	Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión (Art.30, 1).	Las comunidades campesinas y las nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras (Art.89).
Derechos Colectivos	Se reconoce a pueblos y nacionalidades indígenas, los siguientes derechos colectivos: Identidad, tierras y territorios, recursos naturales y otros. (Art.57, 1-21).	A la titulación colectiva de tierras y territorios (Art.30, 6). Propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos, así como a su valoración, uso, promoción y desarrollo (Art.30, 2).	No reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
Educación Bilingüe	Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, conforme a la diversidad cultural (Art.57, 14).	A una educación intercultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo (Art.30, 12).	El Estado fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona (Art.17).
Derecho a la Autonomía y el Autogobierno	Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social (Art. 57). Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario (Art.57).	Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión (Art. 30,2).	Autonomía: Reconoce las comunidades campesinas y nativas, tienen existencia legal y son personas jurídicas; son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras (Art. 89).
Consulta Previa, Libre e Informada	La consulta previa, libre e informada, sobre planes de explotación - ser consultadas antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos (Art.57, 17).	“consultados mediante procedimientos apropiados cada vez - se prevean medidas legislativas o administrativas - respecto a la explotación de los recursos naturales en el territorio que habitan (Art.30, 15).	La Constitución no incluye el derecho a la Consulta previa, libre e informada. Mediante Ley del 2011, se aprueba la Ley de consulta previa libre e informada (Congreso).
Patrimonio Cultural	Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales (Art.57, 12).	A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión (Art.30, 2).	Toda persona tiene derecho: A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación (Art. 2, 19).
Participación en Políticas Públicas	Participar mediante sus representantes en la definición de las políticas públicas (Art.57, 16).	“...participación en los órganos e instituciones del Estado” (Art.30, 18).	“...Participación en la formulación de los planes de desarrollo regional”.
Derecho de libre determinación	Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. (Art.1) No incluye el derecho de autodeterminación.	Se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura (Art.2).	El Estado es uno e indivisible. Su Gobierno es unitario, representativo y descentralizado (Art.43). No incluye el derecho a la autodeterminación.

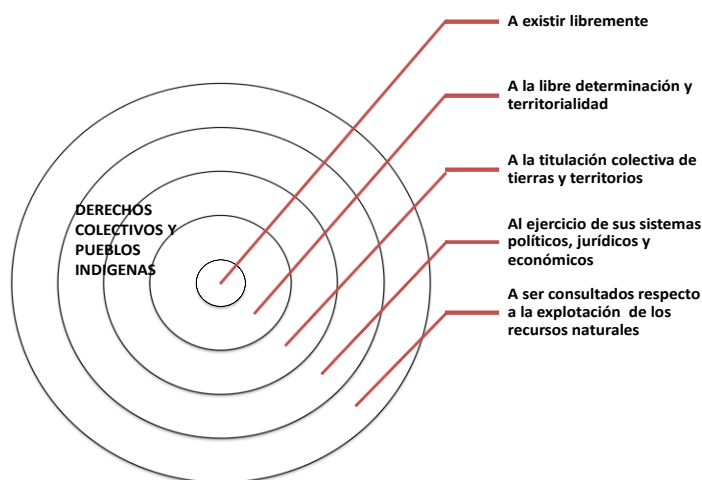
Fuente: Elaboración en base a la Constitución Política de Bolivia (2009), Ecuador (2008) y del Perú (1993).

³⁹² GARCIA, S. Fernando: “Retos de la diversidad: el reconocimiento y aplicación de los sistemas de derecho indígenas ecuatorianos”. Revista de ciencias sociales. n° 38, Quito, Página 10. FLACSO-Ecuador 2010.

En relación a los **Derechos Colectivos**, en los últimos años diversos documentos internacionales, como por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Agenda 21, 1992) y, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), incluyen los derechos colectivos de los pueblos indígenas como normas de tercera generación de Derechos Humanos. Sin embargo, en las clases políticas de los países latinoamericanos todavía falta un mayor compromiso con estos principios, además los convenios internacionales muchas veces son percibidos como algo lejano y extraño, una mera “declaración de buena voluntad” con los pueblos indígenas.

En este sentido, existen críticas a los derechos de los pueblos indígenas, siendo los argumentos más comunes los siguientes: i) Los derechos colectivos chocan con los derechos individuales, como puede ser el de la libertad e igualdad frente a la ley. La comunidad se impone frente al individuo, lo cual viola los principios básicos de las constituciones nacionales. Por ejemplo, si un ladrón es castigado con latigazos, se estaría quebrantando el derecho al debido proceso y a la integridad física. ii) Los derechos sobre el territorio contradicen los principios universales de que solo el Estado puede ser titular del territorio (suelo, subsuelo, aguas), iii) El mismo término “pueblos” no se puede aplicar a los indígenas, ya que los pueblos, según el derecho internacional, suelen constituirse en Estados. iv) No hay necesidad de establecer derechos colectivos especiales. Solo es necesario que se cumplan a cabalidad los derechos de primera y segunda generación.

Grafico 15: Los derechos colectivos en la Constitución de Bolivia



Fuente: Constitución política Bolivia 2014

Cuadro 34: Fundamentos básicos sobre los derechos colectivos

Osvaldo Kreimer: (relator ad honorem Grupo de trabajo sobre derechos indígenas en la OEA).	<p>El individualismo ha sido enormemente valioso para defender el concepto básico que todo individuo tiene derechos universales, y en principio vale tanto como todo otro individuo en término de esos derechos (a la vida, libertad, expresión, debido proceso, etc.). Este es un avance extraordinario de la humanidad. Pero más allá de esos derechos, y de esa igualdad, existen derechos de los individuos como miembros de colectivos, que se basan en la historia de ese colectivo, en su valoración, en su capacidad de articulación y la posibilidad de su supervivencia y desenvolvimiento según sus propias normas en tanto no pretendan negar los derechos individuales universales.</p>
René Kuppe: (catedrático de la Universidad de Viena).	<p>Si recordamos el siglo XIX, cuando se estableció la idea de los derechos individuales, estos derechos siempre se construyeron mano a mano con el principio del autogobierno político de la sociedad en su conjunto. Y es que en el centro del debate de los derechos indígenas encontramos hoy el discurso sobre los “derechos colectivos”, que no son nada más que una fórmula para reclamar los derechos al autogobierno - todavía negados a los Pueblos Indígenas-. Autogobierno en este sentido no quiere decir necesariamente independencia política, sino, más bien, el auto-control institucional sobre el desarrollo económico, social y cultural de estos pueblos. Una vez establecido este autogobierno, serían importantes también los derechos individuales. Sin embargo, estos deben ser adaptados en su forma de implementación a las necesidades culturales de los distintos Pueblos Indígenas del mundo</p>
Donna Lee Van Cott: (especialista en cambios constitucionales y derechos indígenas en Latinoamérica).	<p>Los derechos individuales pueden proteger a los Pueblos Indígenas respecto a ciertos derechos culturales. Por ejemplo, pueden garantizar el derecho de un individuo a tener un traductor durante un proceso legal. Sin embargo, los derechos colectivos también son importantes, porque los individuos indígenas no pueden disfrutar de su pertenencia a una comunidad determinada si ésta no goza también de alguna protección especial. Esto es muy importante en el caso de los derechos territoriales. La triste historia de la liberalización de la propiedad de tierra en América del Norte y del Sur nos enseñó que en la propiedad individual no pueden sobrevivir las culturas indígenas y su organización. La dificultad para los Estados consiste en encontrar un balance entre los derechos individuales y los colectivos.</p>

Fuente: Fondo Indígena 2005 (citadas tomadas de Barié, 2003: 33; 95).

Estos argumentos demuestran las fuertes resistencias que existen en los círculos políticos contra los derechos indígenas, y de los choques de intereses y tradiciones jurídicas que pueden provocar. Sin embargo, la práctica del ejercicio de estos derechos demuestra que estas críticas en muchos casos no son justificadas (Fondo Indígena, 2005).

6.2 EL MODELO COMUNITARIO Y EL ENFOQUE DE VIVIR BIEN

El Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia (2006-2011), busca implementar un modelo de desarrollo basado en los valores sociales y comunitarios propios de los pueblos indígenas. Señala que el proceso de construcción se basa en el enfoque comunitario, la asociación de “complementarios que a su vez son diversos”, la reciprocidad, la relación armónica del hombre con la naturaleza y la visión holística de la realidad. El proceso de desarrollo

comunitario se apoya en las regiones, siendo el territorio y sus componentes naturales, como el agua y el ser humano los elementos substanciales de la cosmovisión de las culturas indígenas. Desde una visión holística, las estrategias de Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática están orientadas a conseguir el bienestar del Vivir Bien en comunidad. En este aspecto, reconoce la necesidad de articulación con equidad y complementariedad de la economía plural, que es estatal, comunitaria, mixta y privada.³⁹³

Bolivia, considera que reducir la pobreza requiere del cambio del actual patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado, y de la constitución de un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, consistente en la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables.³⁹⁴ El modelo comunitario se basa en la concepción del “Vivir Bien”, propia de las culturas indígenas de Bolivia, que a partir de elementos comunitarios presenta una visión cosmocéntrica, que supera los contenidos etnocéntricos tradicionales del desarrollo. La noción de “Vivir Bien” trata de vivir como parte de la comunidad, en armonía con la naturaleza, “vivir en equilibrio con lo que nos rodea”. También significa “Vivir Bien contigo y conmigo”, que es diferente del “vivir mejor” occidental, que es individual, separado de los demás y de la naturaleza. El concepto de “Vivir Bien”, también es una práctica de las lenguas nativas y tiene dimensiones subjetivas, como el aprecio, la solidaridad, la cohesión social, la realización de actividades de carácter social, etc.³⁹⁵

*“El encuentro como sentido esencial de las relaciones humanas (El encuentro y la pluralidad cíclica y en espiral frente al progreso lineal unidimensional)”.*³⁹⁶

La concepción lineal y secuencial de progreso no es insuficiente para entender la propuesta de desarrollo comunitario porque esta requiere de una comprensión integral, holística³⁹⁷ radial y acumulativa, capaz de abarcar situaciones no homogéneas y a la vez incorpora el aspecto cultural, económico, político y social de las sociedades étnicas. La concepción comunitaria propone el desarrollo desde el encuentro y la contribución horizontal, y no desde la imposición y el autoritarismo. El encuentro significa la unión, la

³⁹³ Plan Nacional de Desarrollo: “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para VIVIR BIEN”, Lineamientos Estratégicos 2006-2011. Pág. 49, Edición Especial n° 0103 Gaceta Oficial de Bolivia, de 2007.

³⁹⁴ El “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien - Lineamientos Estratégicos 2006-2011”, fue aprobado mediante Decreto Supremo n° 29272, el 12/09/2007.

³⁹⁵ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: 2007, *Op. cit.*, pág. 50.

³⁹⁶ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: 2007, *Op. cit.*, pág. 28.

³⁹⁷ La holística se refiere a la manera de ver las cosas enteras, en su totalidad, en su conjunto.

comunidad, la fiesta del compartir imaginarios³⁹⁸ urbanos y rurales, el sentido esencial de las relaciones humanas complementarias en un país diverso y comunitario. En suma este enfoque pretende un nuevo Estado, fundado en la interculturalidad (relación entre culturas).

Otro concepto es la *armonía con la naturaleza*, que se fundamenta en la capacidad de recuperar el vínculo con la naturaleza y la memoria social. En las comunidades agrarias está centrado en la tierra y el medio ambiente. Asimismo, en la *vida social y solidaria* de la población indígena, en este aspecto, se trata de recuperar y articular el desarrollo de valores esencialmente humanos como la complementariedad, la solidaridad y la retribución, que tienen múltiples expresiones en la vida social de la población y que deben ser fortalecidas. Otro elemento del patrón es la *interculturalidad*, que implica el intercambio cultural, y reconocimiento, aceptación y reciprocidad con el otro. El Vivir Bien es extensivo a las relaciones con los pueblos en condiciones distintas al simple intercambio mercantil de productos entre empresas (que benefician primero a sus propietarios y residualmente a los demás), significa incorporar la solidaridad, la complementariedad y la reciprocidad.³⁹⁹

Según David Choquehuanca 2009, en el documento “la construcción del vivir bien en medio de la crisis global”. Señala: Frente a la problemática mundial de la producción a gran escala, del comercio mundial y el cambio climático, el mundo busca modelos y formas de vida alternativas. En este aspecto, las sociedades indígenas expresan tradiciones de vida y convivencia con la madre naturaleza. Para los indígenas, la propuesta del Vivir Bien, no se mide sólo en bienes materiales sino por los valores y la identidad cultural, donde la producción y la economía son parte natural de la vida, donde se vive en armonía con la naturaleza y en convivencia con las comunidades. El Vivir Bien, es construir nuestra casa, sembrar, cuidar y cosechar, donde se produce para la comunidad, trabajando juntos por la sociedad y por nuestras familias, donde decidamos nosotros mismos juntos los asuntos de la comunidad y del país, donde la toma de decisiones colectivas y nacionales basadas en principios comunitarios sea facultad soberana de los ciudadanos, más que dejar que el mercado, como un nuevo patrón, nos lo decida. En concreto, el Buen Vivir busca la vida en comunidad, donde todos los integrantes se preocupan por todos, la supremacía es la vida en un sentido amplio, no el individuo ni la propiedad. Esta cosmovisión que busca la armonía de las comunidades se aleja de todo tipo de acumulación individual. El modelo del “Vivir Bien”, es un principio reconocido en la Constitución del Estado Plurinacional de

³⁹⁸ Los imaginarios sociales producen valores de las apreciaciones, los gustos, los ideales y las conductas de las personas que conforman una cultura.

³⁹⁹ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: 2007, *Op. cit.*, pág. 44.

Bolivia que plantea vivir en comunidad, colectividad, reciprocidad, solidaridad y especialmente, en complementariedad, defendiendo la naturaleza y la vida.

En igual tendencia (Melo, 2008), la Constitución del Ecuador incluye la noción del “buen vivir”. Al respecto, hace la siguiente definición: “El “buen vivir”, “sumak kawsay”, “penker pujustin” o “waa quiriri” como se lo expresa en algunas de las lenguas habladas en el Ecuador, es una categoría simbólica que denota, en la cosmovisión de numerosos pueblos ancestrales, un conjunto de valores que dan sentido a la existencia en el plano individual y colectivo. Vida en armonía que conjuga la relación con el entorno natural, la “tierra sin mal” y con la cultura o “sabiduría de los ancestros”. Es un concepto complejo, extraño a las tradiciones ético-religiosas de las que se nutre la civilización occidental, obsesionada no por “vivir bien” sino por “vivir mejor”.

El concepto del Buen Vivir (Sotillo, 2011), está vinculada a que pautas de consumo (tanto de productos materiales como inmateriales) y que en relación con nuestro entorno facilitan una relación mejor, más saludable más sostenible, esta es la idea del buen vivir. En Bolivia las autoridades impulsan esta dimensión que, desde lo tradicional, se incorpora al modo de vida moderno. Así, el Plan 2006-2011 incluye la mención a una Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien, lo que implica tener un acceso y disfrute de los bienes materiales; la realización afectiva, subjetiva y espiritual; en armonía con la naturaleza; en comunidad con los seres humanos. La Constitución del 2009 en su art. 8 establece que: El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulha, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble).

En este sentido (Ban Ki-Moon, 2011), señala que los pueblos indígenas han vivido en una “economía verde” durante siglos. Y en esta época moderna las economías buscan modelos de crecimiento sostenible, una alternativa podría ser las sociedades indígenas que han desempeñado un papel clave en la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Es decir, antiguas tradiciones indígenas pueden contribuir a resolver problemas modernos. En concreto, estas visiones de las comunidades indígenas, han sido introducidas en la Constitución Política de Ecuador y Bolivia, al igual que los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En efecto, el concepto de Buen Vivir y los derechos colectivos, suponen un desafío al enfoque de desarrollo convencional de la cooperación bilateral y multilateral. En relación a esta cuestión, se deberá reflexionar si las políticas de cooperación y desarrollo son compatibles con esta visión ancestral del mundo.

6.2.1 Constitución Política del Perú 1993

La Constitución Política de 1993, introdujo el derecho sobre la identidad étnica como derecho fundamental de toda persona (Art. 2), el derecho de autonomía está expresado en el (Art. 89), donde se reconoce que las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas, son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras. En este período marcado por la Constitución de 1993, es necesario resaltar la ratificación del Convenio 169 de la OIT de 1989, ratificado mediante Resolución Legislativa 26253 en 1994. Al haber sido ratificado por el Estado, tiene carácter vinculante y en consecuencia la obligatoriedad de adecuar las normas internas al Convenio 169 de la OIT.

En relación a las reformas en América Latina el Relator (Stavenhagen, 2008) coincide en afirmar que el ciclo de reformas legales que caracterizó a la década de los ochenta y noventa puede evaluarse como *“muchas reformas, pero pocos resultados”*. El mayor impedimento para el avance y consolidación de los derechos de los pueblos indígenas ha sido la poca voluntad gubernamental para aplicar esos derechos.⁴⁰⁰ Los Estados, optan por una doble moral cuando enfrentan la cuestión étnico-nacional en la región. Por un lado, la legislación afirma el reconocimiento de la diferencia, pero al mismo tiempo los Estados y su clase política despliegan estrategias políticas y económicas que buscan minar las bases colectivas de los pueblos. Utilizando el lenguaje jurídico-político estatal se privilegia la vigencia de los derechos individuales sobre los derechos colectivos.

6.2.2 Reforma Constitucional es una tarea pendiente en el Perú?

En los últimos años, los Estados de América Latina, han realizado profundos cambios en su relación con los grupos étnicos, que se expresan en el reconocimiento constitucional y se explican por el carácter multiétnico y pluricultural de varios países de la región.⁴⁰¹ Si bien es cierto en muchos de estos países ha tenido un carácter más bien formal, no deja de ser un reflejo de las profundas transformaciones ocurridas en las últimas décadas. No obstante, todavía se percibe que la participación y prácticas políticas de los pueblos indígenas siguen siendo consideradas como evidencias de un conflicto, entendido en un sentido amplio como

⁴⁰⁰ GARCIA, Fernando: 2010, *Op. cit.*, pág.11.

⁴⁰¹ Véase, el estudio de CHUECAS CABRERA, Adda: “El derecho de los pueblos indígenas y comunidades en el contexto histórico del Perú”. (CAAAP). Pág.11, año 2010. Lima - Perú.

un conflicto étnico. Estas reformas en muchos casos respondieron a objetivos que no han resuelto el fondo del problema y que han generado más expectativas y frustraciones. El reconocimiento legal implementado en varios países no tiene medidas concretas que apunten a la transformación de las relaciones y los mecanismos que siguen perpetuando la exclusión y la discriminación basada en criterios de raza o etnia.⁴⁰²

Un proceso de reforma del Estado, implica que se debe encaminar a iniciar un periodo de transición y de transformación política de un Estado Nación hacia un *Estado Plural*, transitar de una democracia poco inclusiva a una democracia plena, y de una ciudadanía excluyente hacia una ciudadanía incluyente e intercultural. Construir una teoría y una práctica de la ciudadanía que sean capaces de conjugar dos exigencias: la de asegurarle autonomía a los grupos excluidos para decidir y practicar sus formas de vida y de asegurarles participación en la unidad del Estado.

El Perú es un país multiétnico, lingüístico, cultural y socialmente plural. Esto no significa afirmar que deba organizarse esencialmente como un Estado Plurinacional, sino reconocer que todas las culturas y los pueblos que las poseen, deben tener el mismo espacio político y social dentro del Estado. En este aspecto, se requiere una transformación de las condiciones jurídicas que, hoy en día, no reflejan el verdadero carácter nacional del país, mediante una nueva reorganización del poder a través de la Constitución. Por lo tanto, se plantea la necesidad de un nuevo tipo de democracia, de ciudadanía y de Estado. De lo que se concluye, la necesidad de organizar un Estado que admita lo plural de la Nación y a una producción jurídica que lo refleje. Para ello, es necesario que la Nación se defina compuesta por pueblos indígenas, multiétnica, pluricultural y multilingüe. En este aspecto, el país de Bolivia en su Constitución aprobada el año 2009 se define como un *Estado Plurinacional*, siguiendo esta visión, Ecuador mediante una asamblea constituyente el 2008, también se define como un *Estado Pluricultural*. Estos hechos constituyen avances en la reforma del Estado en América Latina, que reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas y con ello una sociedad plural. En relación a esta cuestión, se plantean algunas consideraciones para un debate de reforma constitucional: (Chuecas, 2010).

El reconocimiento como PUEBLOS, constituye un aspecto complejo, es el cambio del concepto de “comunidad” al de “pueblo” como sujeto del derecho Constitucional. Estos cambios plantean una reforma profunda del Estado. El reconocimiento de la preexistencia étnica, cultural y jurídica de los pueblos indígenas, introduce una nueva

⁴⁰² La Constitución política de Bolivia 2009 y de Ecuador 2008, reconocen los derechos colectivos indígenas.

visión de lo pluriétnico y lo multicultural en un texto Constitucional. El Convenio 169 desarrolla ampliamente el término de pueblos indígenas. El término “pueblo” implica la consolidación del reconocimiento del derecho de esos grupos a mantener su identidad étnica diferenciada de los demás componentes de la nación de la que son parte, es decir, en su condición de pueblos indígenas. Es necesario reconocerles *derechos colectivos* porque esto significa redefinir la institucionalidad estatal vigente, instaurando mecanismos legales que permitan transferir competencias desde las instituciones del Estado a unidades políticas controladas por los pueblos indígenas.⁴⁰³

El derecho de AUTONOMÍA y libre determinación, el principio de la autonomía es reconocer a los pueblos indígenas derechos que implican poder, control, para regular sus asuntos internos. Así, los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus formas de representación ante el Estado y a determinar libremente su organización social, económica, cultural y política. Los niveles en que se debe ejercer la autonomía corresponden plantearlo a los pueblos indígenas. Sea cual fuere el nivel político en que se articule la autonomía, su contenido exige el establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posible y aseguren su ejercicio. Dentro de la institucionalidad de los Estados debe: a) garantizar la representación directa de los pueblos indígenas en las instancias de Gobierno; y b) legitimar sus formas propias de autoridad, representación y administración de justicia.

El derecho sobre la TIERRA, territorio y recursos naturales, el territorio que le pertenece a un pueblo indígena, es el espacio donde su cultura se reproduce y se ejerce su autonomía interna dentro de las fronteras del Estado peruano y los derechos humanos. El territorio indígena no es similar al territorio estatal, son ideas totalmente distintas. El territorio indígena no supone soberanía en el sentido que lo considera el Estado, pues los pueblos indígenas no son Estados sino sociedades históricamente definidas. Se trata de un espacio de autogobierno, o manejo directo de sus asuntos internos. Consecuentemente, no se refiere a ceder soberanía territorial o de crear micro naciones, sino reconocer un derecho pre existente y cualitativamente distinto al derecho estatal.

⁴⁰³ El Convenio 169 de la OIT se aplica a los pueblos considerados como indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista y la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserva sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

Cuadro 35: Constitucionalismo multicultural en América Latina 1990-2010

Pais/ Legislación	Convenio 169 de OIT (1989,1991) a	Declaración ONU Derechos Indígenas (2007)	Reconocimiento retórico	Derechos de propiedad colectiva	Reconocimiento oficial de lengua	Educación Bilingüe	Régimen de Autonomía
México	1990	Sí	Se reconoce en el artículo 2 como nación pluricultural	Sí	No	Sí	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1991	Sí, elevada a rango de Ley	Constitución Política, 2009, artículo 1	Si	Si	Si	Si
Perú	1994	Si	La Constitución Política de 1993, en el artículo 2, reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación	Si	No	Si	No
Guatemala	1996	Si	En el artículo 66 de la Carta Magna de 1985 el Estado reconoce a los diversos grupos étnicos; en 1999 fueron rechazadas las reformas a la Constitución mediante consulta popular	Si	Sí, regional	Sí, pero muy limitada	No
Ecuador	1998	Si	Constitución Política, 2008, artículo 1	Si	Si	Si	Si
Nicaragua	2010	Si	En 1995 por las reformas constitucionales y por la Ley 192, en el Artículo 5 de la Carta Magna se reconoce en forma explícita a los pueblos indígenas	Si	Sí, en las regiones autónomas	Si	Sí, regional

Fuente: F. Cabrero, Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica, 2013.
(a) Aprobado el 27 de junio de 1989, en vigor desde el 5 de septiembre de 1991.

Políticas públicas y pueblos indígenas en el Perú 2000 - 2010

En la actualidad surge nuevamente la pregunta sobre el rol del Estado y su relación con los pueblos indígenas, al respecto, hasta la fecha no se ha formulado una política pública de desarrollo indígena. Paradójicamente, las políticas públicas más consecuentes para los pueblos indígenas y que, en gran parte mantienen vigencia hasta el día de hoy, no fueron implementadas en condiciones democráticas, sino durante el gobierno militar del General Velasco. Por ejemplo, la reforma agraria incluía la abolición de los latifundios y “todo tipo de tenencia antisocial de tierras”, la creación de empresas agrícolas asociativas y de cooperativas agrícolas estatales, el fortalecimiento y reconocimiento de las comunidades campesinas en los andes y el fomento de la agroindustria en las zonas rurales.

Hasta hoy en día no han existido en el Perú políticas públicas coherentes, articuladas y continuas dirigidas a los pueblos indígenas. Este hecho se debe entre otras razones a que, en comparación con los países vecinos, el rol político de los movimientos indígenas ha sido hasta ahora menor, y no es posible realmente comparar su influencia con los de Bolivia y Ecuador. A diferencia de lo que sucede en estos dos países andinos, el tema indígena no forma parte de la agenda política nacional del Perú (Meentzen, 2007).

La elección del presidente ALEJANDRO TOLEDO (2001-2006) creó grandes expectativas en relación a los derechos de los pueblos indígenas. Como uno de los actos de mayor relevancia al día siguiente de haber jurado como presidente, en la ciudad histórica

del Cuzco, con presencia de sacerdotes indígenas y los presidentes de la Comunidad Andina (CAN) suscribieron la “Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza”,⁴⁰⁴ donde se expresa continuar desarrollando estrategias dirigidas a revalorizar la pluralidad étnica y la multiculturalidad, con el fin de promover la plena participación de los pueblos indígenas.⁴⁰⁵

En este contexto, el Gobierno tuvo la intención de iniciar un proceso de reforma Constitucional, el cual significó para los pueblos indígenas la oportunidad de incluir en un texto constitucional sus derechos colectivos. Después de un proceso de consultas 2003, doscientos delegados indígenas de todas las regiones del Perú efectuaron una consulta indígena sobre la reforma Constitucional, que culminó con la entrega de una propuesta concertada para incorporar los derechos de los indígenas en la Constitución Política al Presidente Alejandro Toledo.⁴⁰⁶ Al término de su gestión, no se llevó a cabo un proceso de reforma constitucional, quedando postergadas las aspiraciones de los pueblos indígenas.

Un aspecto importante que marca este período es el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en el año 2003, que en su última conclusión afirma categóricamente que la reconciliación nacional tiene como meta general: “la edificación de un país que se reconozca positivamente como multiétnico, pluricultural y multilingüe”. Señalando, además, que “tal reconocimiento es la base para la superación de las prácticas de discriminación que subyacen a las múltiples discordias de nuestra historia republicana”, como es el caso del trágico conflicto armado interno sufrido en el período de 1980-2000.⁴⁰⁷

El Partido del presidente ALAN GARCÍA presentó su Plan de Gobierno (2006-2011), en el cual señala los lineamientos de política con los pueblos originarios. Este documento sostiene que el objetivo de la política indígena es la afirmación de la identidad nacional, y que el propósito es: “construir una nación de identidades compartidas que reconozca la pluriculturalidad y el multilingüismo del país desde una visión intercultural”. Asimismo, señala la necesidad de reivindicar el patrimonio cultural de la enorme diversidad

⁴⁰⁴ Véase, la DECLARACION DE MACHU PICHU: Sobre la Democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza. Lima, Machu Picchu, 28 y 29 de Julio del 2001. Puntos 6 y 7. Perú.

⁴⁰⁵ CHUECAS CABRERA, Adda: 2010, *Op. cit.*, pág. 14.

⁴⁰⁶ Propuesta concertada presentada en 2003 por la coalición de organizaciones indígenas: la Coordinadora permanente de los pueblos indígenas del Perú (COPPIP), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP), la Coordinadora nacional de comunidades del Perú afectadas por la minería (CONACAMI), la Confederación de nacionalidades amazónicas del Perú (CONAP).

⁴⁰⁷ El Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) del 2003, señala la necesidad de incluir los derechos individuales y colectivos en el texto Constitucional. La definición del Estado Peruano como un Estado multinacional, pluricultural, multilingüe y multiconfesional. La interculturalidad como política de Estado. La existencia legal y personalidad jurídica como pueblos y de sus formas de organización comunal. Las tierras y territorios tradicionales inalienables, imprescriptibles, inembargables e inexpropiables.

del país, que ha contribuido a la humanidad desde épocas muy remotas con especies autóctonas - como la papa y la quinua - para lograr su mejor aprovechamiento y potencialidad en el desarrollo y competitividad del Perú en el proceso de globalización.⁴⁰⁸

El Foro de las Naciones Unidas ⁴⁰⁹ para los asuntos indígenas, solicitó al Gobierno en el año 2011, un informe sobre la política pública con los pueblos indígenas. En este aspecto el informe del Gobierno señaló la creación del Vice-ministerio de Interculturalidad dentro de la estructura del Ministerio de Cultura. El Ministerio fue creado mediante Ley 29565, el 2010, y en el artículo 15 al hacer referencia a las funciones del Vice-ministerio, que señala: Promover y garantizar el sentido de la igualdad social y respeto a los derechos de los pueblos del país de conformidad con el Convenio 169 de la OIT de 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas 2007. Formular políticas de inclusión de las diversas expresiones culturales de nuestros pueblos y generar mecanismos para difundir una práctica intercultural en la sociedad peruana, sustentada en una cultura de paz y solidaridad.

La *Ley de la Selva en el Perú* se refiere a la aplicación de diez decretos legislativos y leyes en el marco del tratado de libre comercio Perú-Estados Unidos (Gobierno de Alan García). En este contexto los nativos de la amazonia peruana expresaron su desacuerdo con dichas Leyes. Diversos expertos y organismos de promoción de los derechos indígenas, han señalado que el Gobierno al promulgar los decretos, incumple el Convenio 169 de la OIT, al que está obligado como parte signataria. En este sentido también trasgrede la Declaración de las Naciones Unidas de 2007, en particular los artículos 26, 29 y 32, entre otros, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

El Partido Nacionalista, del presidente OLLANTA HUMALA presentó su Plan de Gobierno (2006-2011), en el cual señala que pretende desarrollar una política pública intercultural y de inclusión social, en este aspecto señala: “La huella colonial sigue configurando la realidad de nuestras sociedades definiendo un sesgo de poder y de clase que margina la existencia de otras culturas y tiende a destruir desde sus raíces el carácter multicultural que, sin duda alguna, es una de las grandes riquezas de nuestra patria”.

En esta perspectiva, el Plan de Gobierno tiene como objetivo construir: “una nueva república democrática, pluricultural y descentralizada”. ⁴¹⁰ En esta aspecto, sostiene que la

⁴⁰⁸ Plan de Gobierno 2006-2011: “Pueblos originarios y minorías étnicas: Afirmación de la identidad nacional”, Párrafo J. Resumen Ejecutivo, Partido Aprista Peruano - Febrero 2006, Lima-Perú.

⁴⁰⁹ Véase el documento del Foro permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas: “Cuestionarios a los Gobiernos” Sesión 9ª del Foro permanente, División de Política Social y desarrollo DAES. Disponible: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/questionnaire.html> / Nueva York. EE.UU. 2011.

⁴¹⁰ Ver el Plan de Gobierno 2011-2016: “Construcción de un Estado Democrático Social - Una Nueva República Democrática Pluricultural y Descentralizada”, Pág. 81, Partido Nacionalista Peruano, 2011. Perú.

construcción del Estado pluralista y descentralista no obedece, sólo ni principalmente a la necesidad de realizar un acto de justa reparación histórica frente a nuestros pueblos indígenas y mestizo, sino al imperativo ineludible de construir una verdadera comunidad nacional de hombres libres e iguales, vinculados por un sentimiento de igualdad primordial que nace de reconocernos herederos de las grandes civilizaciones Inca y Española, de los que hemos construido una cultura propia, mestiza, andino amazónica que hoy define nuestra identidad y nos une de manera entrañable a nuestro territorio, tradición y cultura.

Sin embargo, al término de su mandato 2016, no se realizó ninguna reforma constitucional para reconocer al país como un Estado democrático y pluralista. Empero, el año 2011 se aprobó la Ley de Derecho a la Consulta Previa,⁴¹¹ el Gobierno afirma que con este nuevo instrumento legislativo debe mejorar la relación del Estado con la población indígena, que en los últimos años han protagonizado numerosos conflictos sociales. Esta norma aborda el tema del derecho a la Consulta con los pueblos indígenas, en su definición se ha considerado los principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT de 1989,⁴¹² y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos indígenas de 2007. El Presidente Ollanta, en el día internacional de los pueblos indígenas señaló, que trabajará con mucha eficacia para lograr la inclusión de sus “compatriotas históricamente olvidados”.⁴¹³

Acerca de este asunto, las organizaciones indígenas de la amazonia, representados por la “AIDSESP” se pronunciaron de la siguiente manera: “reconocemos que la promulgación de dicha ley, es una muestra de voluntad política del actual Gobierno. Abrigamos la esperanza de un Gobierno diferente, con diálogo sincero y concertación social permanente y de cumplimiento con sus acuerdos internacionales, pero fundamentalmente de respeto a nuestros derechos individuales y colectivos”. De la misma forma declara: “sin embargo, debemos señalar también que la vigencia del derecho a la Consulta en el Perú no es desde la vigencia de la promulgada Ley, sino desde 1995, y que la exigibilidad del derecho a la Consulta está vinculada con la entrada en vigencia en nuestro ordenamiento jurídico del Convenio 169 de la OIT de 1989”.⁴¹⁴

⁴¹¹ HUMALA, Ollanta: “Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios”. Promulgo Ley en la localidad de Imacita, Bagua, Región Amazonas. El 6 de septiembre de 2011, Perú.

⁴¹² El Convenio n° 169 de la OIT, fue ratificado por el Estado Peruano, mediante Resolución Legislativa n° 26253 de fecha 02 de diciembre de 1993, durante el Gobierno de Alberto Fujimori.

⁴¹³ Diario la Republica: “Ollanta Humala renueva su compromiso de inclusión a los pueblos indígenas”, Sección Política. Martes, 09 de agosto de 2011. Lima - Perú. Ver: <http://www.larepublica.pe> 28/07/2011.

⁴¹⁴ Véase, el documento de la Asociación AIDSESP: “Pronunciamiento a los Pueblos Indígenas u Originarios del Perú y a la Opinión Pública Nacional e Internacional”. Sobre la Promulgación de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta, reconocidos en el Convenio 169 de la OIT. Lima, 08 de setiembre 2011.

6.2.3 Constitución Política del Perú 1993 y los derechos indígenas

La Constitución del Perú 1993 reconoce algunos derechos, como el derecho a la identidad étnica y cultural (Art. 2), la educación bilingüe e intercultural (Art. 17), sobre los idiomas señala que el castellano, quechua, aymara y las demás lenguas aborígenes son lenguas oficiales (Art. 48). Sin embargo, no reconoce a “los pueblos indígenas” como categoría o sujetos jurídicos, identificables y con derechos como etnia o nacionalidad dentro de un país plurinacional y multiétnico. Solo se reconocen las “comunidades nativas y campesinas”. El término de “pueblos indígenas” viene siendo usado y reconocido en algunas normas, pero al no estar en la Constitución estas pautas encuentran serias dificultades en su definición y por ende en su implementación.⁴¹⁵

En este contexto, cabe recalcar que la Constitución 1993 no menciona el término de *Pueblos Indígenas*, sino que los define como *comunidades campesinas y nativas*. Al respecto, señala: “El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa” (art.88). Como se ha dicho, el Convenio 169 es el único instrumento jurídico vinculante para los Estados socios. En efecto, la descripción práctica que desarrolla sobre “pueblos indígenas” es la definición más válida jurídicamente para nuestras normas.

Los pueblos indígenas en el Perú han sido reconocidos desde 1920 con la categoría de “comunidades indígenas”. Posteriormente, con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria la categoría de “comunidades indígenas” fue sustituida, en la Constitución de 1979, por las ya mencionadas “Comunidades campesinas y nativas”. En la actualidad, la Constitución 1993 ha incorporado el término de “Comunidades Campesinas y Nativas”, conforme el Artículo 89 de la Constitución 1993. Este artículo señala: “Las comunidades campesinas y las nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas” (Art.89). Este artículo también se refiere al principio de autodesarrollo que implica la aplicación de sus propios modelos. Asimismo, el Artículo 88°, señala que el Estado garantiza la propiedad comunal.

⁴¹⁵ CUNNINGHAM, Myrna y MAIRENA, Dennis: “Que está pasando con los derechos de los pueblos indígenas”. Comité de los Derechos del Niño y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en Ecuador, Bolivia y Perú. UNIFEM, UNICEF, OACNUDH, Managua, CADPI, 2008.

En este sentido, conforme se desprende del texto constitucional peruano, no están contemplados los “pueblos indígenas” como sujetos de derechos, lo cual no debería ser trascendental, en tanto que si se interpretan éstos derechos constitucionales de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, según dispone la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución, las comunidades (nativas y campesinas) y los pueblos originarios se encuentran subsumidos en la denominación de pueblos indígenas. Además, en la medida en que éstas comunidades reúnan los requisitos del (artículo 1; 1) del Convenio 169 OIT, independientemente de su denominación y de las diferencias o similitudes con otras comunidades, éstas deben gozar de la protección integral del Convenio.⁴¹⁶

La Constitución del Perú de 1993, en forma explícita “no reconoce los derechos colectivos a los pueblos indígenas. Sin embargo existen disposiciones constitucionales que están referidas, especialmente, a los derechos de las comunidades campesinas y nativas. El Gobierno peruano ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, asumiendo la compatibilidad de sus disposiciones con el concepto o categoría jurídica de “comunidad campesinas y nativas”. En este aspecto precisa que la categoría jurídica de “*pueblo indígena*” es notablemente superior a la de “*comunidad*”. A diferencia de la comunidad - creada por las normas oficiales - los derechos de los pueblos indígenas son derechos humanos que alcanzan también a la comunidad en su condición de ser o poder reivindicarse como parte de un pueblo (Ballón, 2001).

En relación a los términos “pueblos” y “territorios indígenas” estos vienen siendo utilizados políticamente de manera inadecuada. Conforme señala el propio Convenio 169 OIT, el término “pueblo” no tiene la connotación jurídico - política que tiene en el Derecho Internacional. Asimismo, el territorio indígena no implica una soberanía frente al Estado, éstos son espacios donde los pueblos indígenas reproducen su cultura y ejercen autonomía interna, dentro de las fronteras del Estado peruano y el respeto a los derechos humanos. En este sentido, el Estado debe uniformizar constitucionalmente la categoría jurídica de *Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas y Nativas*, dando relevancia así a su condición de pueblos diferenciados culturalmente dentro de un Estado Unitario

Sobre este aspecto el Tribunal Constitucional del Perú hace la siguiente aclaración: “El contenido de la Declaración no es de vinculación obligatoria, lo que no implica que no tenga ningún efecto jurídico. Las declaraciones representan aquellas metas y objetivos que

⁴¹⁶ Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. (4ª Disposición final y transitoria de la Constitución política del Perú de 1993).

la comunidad internacional se impone”. Por su parte, en virtud de su ratificación, el Convenio 169 “*forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, por lo tanto, como cualquier otra norma debe ser acatada*”. El Tribunal Constitucional justamente recalca que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas constituye, desde el caso *Awas Tingni* al caso *Saramaka* derecho de derechos humanos en el Perú”.⁴¹⁷

En el Perú se hace necesaria la incorporación del *derecho internacional al derecho interno*, en razón que el Convenio 169 de la OIT de 1989, fue ratificado por el Estado peruano en 1993, mediante Resolución Legislativa 26253, y entró en vigencia en 1995. Además, el Perú se encuentra entre los Estados que durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007 votaron a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Es importante aclarar que en el Perú los tratados internacionales tienen fuerza de Ley a partir de la ratificación y los tratados sobre derechos humanos tienen la misma jerarquía que la Constitución.⁴¹⁸

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido de forma reiterada y uniforme el *carácter vinculante* de las normas y pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo OIT⁴¹⁹ y el rango constitucional del Convenio. Además, se ha reconocido expresamente que las sentencias de la Corte Interamericana son de observancia obligatoria para la interpretación de los derechos humanos, lo que incluye aquellas que desarrollan el contenido y alcance de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Como consecuencia, en el Perú las normas internacionales y las interpretaciones de los tribunales internacionales son parte del bloque de constitucionalidad.⁴²⁰ Sin embargo, dado que muchos funcionarios públicos mantienen una concepción legalista del derecho, al no estar el Convenio 169 de manera directa y expresa consagrada en alguna Ley o reglamento o en la misma Constitución, no consideran que sea aplicable en forma directa.⁴²¹

El *derecho de consentimiento libre, previo e informado*, es reconocido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos indígenas de 2007, de igual forma en el Convenio 169 de la OIT, principal instrumento jurídicamente vinculante de protección de los derechos indígenas. Los avances concretos en el Perú, para adecuar el desarrollo de

⁴¹⁷ El caso de las comunidades indígenas de *Tingni* y *Saramaka*, se refiere al fallo de la CIDH sobre los derechos de estas comunidades a la propiedad comunal y al uso de los recursos naturales. Véase el trabajo de CLAVERO, Bartolomé: “Perú la consulta Indígena - entre jurisprudencia Constitucional y observaciones del Gobierno”. En ensayos, opiniones y actualidad, del 24 Junio de 2010. Madrid-España.

⁴¹⁸ RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos: 2009, Citado por OXFAM América: 2011, *Óp. cit.*, pág. 40.

⁴¹⁹ OXFAM América: 2011, *Óp. cit.*, pág. 23

⁴²⁰ OXFAM América: 2011, *Óp. cit.*, pág. 34.

⁴²¹ OXFAM América: 2011, *Óp. cit.*, pág. 34

la normativa interna a los estándares internacionales han sido mínimos. En este contexto se puede afirmar que la normativa legal sobre los derechos de los pueblos indígenas es todavía básica, esta se encuentra en un proceso de evolución a raíz de la aprobación por el Congreso de Perú, de la *Ley de Consulta Previa*, que obliga al Gobierno a negociar con la población indígena cualquier medida que afecte a sus tierras y territorios.⁴²²

El Gobierno afirma que el propósito de la norma es institucionalizar el *diálogo intercultural* con los pueblos indígenas, con la finalidad de llegar a un acuerdo sobre la aplicación de normas que las afectarían directamente los intereses indígenas. La finalidad de la Consulta es alcanzar un *acuerdo y/o consentimiento* entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus tierras y territorios, señala el texto de la norma. En caso de no alcanzar acuerdo alguno, obligará al Gobierno a garantizar los derechos de estas comunidades.

En relación a los conflictos étnicos, la organización internacional OXFAM, señala que durante los últimos años en el Perú se ha venido promoviendo la inversión privada en el desarrollo de actividades extractivas de recursos naturales en zonas andinas y amazónicas donde habitan los pueblos indígenas, sin consultar previamente con las comunidades indígenas afectadas.⁴²³ En este aspecto expresa que el riesgo de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana se ha agudizado en los últimos años debido a la implementación de una política agresiva de entrega de concesiones de hidrocarburos conocida como “shock de las inversiones”. La extensión de territorio amazónico con lotes de hidrocarburos se incrementó del 9% al 59% entre 2004 y 2009. Muchos de estos lotes están superpuestos con áreas protegidas por el Estado, con tierras indígenas tituladas, con territorios indígenas ancestrales e inclusive con reservas propuestas para indígenas en aislamiento.⁴²⁴ La explotación minera también creció notablemente en el período 2002-2008: el área territorial que ocupaba la minería pasó de 7.5 millones a algo más de 17.0 millones de hectáreas.⁴²⁵

Durante todos estos años los pueblos indígenas han expresado, mediante diversos pronunciamientos, su desacuerdo con los planteamientos y políticas del Estado en relación con el modelo de desarrollo que se viene implementando en sus territorios.⁴²⁶ La distancia entre la política inversionista del Gobierno y los derechos de las comunidades indígenas se

⁴²² OXFAM AMERICA: “*El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*”. Disponible: www.oxfamamerica.org, marzo 2011-Washington, D.C. 20036.

⁴²³ OXFAM América: 2011, *Óp. cit.*, pág. 19

⁴²⁴ OXFAM América: 2011, *Óp. cit.*, pág. 27

⁴²⁵ IWGIA, Crónica de un engaño: “*Los intentos de enajenación del territorio fronterizo Awajún en la Cordillera del Cóndor a favor de la minería*”. Citado por OXFAM América: 2011, *Óp. cit.*, pág. 47

⁴²⁶ OXFAM América: 2011, *Óp. cit.*, pág. 24

hizo evidente el 2007, como se ha mencionado con anterioridad, el Presidente Alan García escribió un artículo en el diario El Comercio, titulado: *el síndrome del perro del hortelano*, en el señaló, entre otros aspectos, la necesidad de otorgar las tierras “ociosas” ubicadas en los Andes y en la Amazonía a grandes inversionistas.⁴²⁷

El antropólogo (Chirif, 2009) expresa que los pueblos indígenas no tienen territorios ociosos, sino que tienen formas de vida, de organización social y económica, y formas de manejo de sus recursos y territorios diferentes a las hegemónicas, que deben ser respetados. Por su parte, la economista (Hinojosa, 2009) indica que es falsa la idea de territorios vacíos para ser explotados por las industrias extractivas, ya que se trata de territorios indígenas y campesinos. Destaca que en el Perú la historia de las industrias extractivas y su aporte al desarrollo no es muy afortunada, y que éstas han controlado valiosos recursos realizando escasos aportes a las economías locales y a las condiciones de vida de la población, y contribuyendo, en cambio, a la concentración de los beneficios económicos en las ciudades.

6.2.4 El conflicto de los pueblos indígenas de la amazonia con el Estado

Los *conflictos étnicos* constituyen uno de los desafíos más complejos a los que se enfrenta la sociedad internacional en el siglo XXI. Los pueblos indígenas como actor internacional y geopolítico emergente es especialmente importante si tomamos en cuenta que muchos de los conflictos que actualmente existen en el mundo enfrentan a pueblos indígenas, a los Estados y a las organizaciones transnacionales (Gómez 2001; Ryser 2001; Bercovitch 2003; Sobero 2003). Asimismo, en estos conflictos son actores indígenas los que están involucrados, en clara oposición a los Estados, siendo el control de sus territorios, ecosistemas y recursos naturales lo que está en juego. Es precisamente la aplicación de políticas agresivas por parte del Estado (Murphy, 2003) con el objeto de controlar y extraer beneficio de las poblaciones indígenas y sus territorios, sin ofrecerles ningún beneficio. Es esta la razón principal que genera muchos de los conflictos étnicos intra estatales, (Williams, 2003) en los que se ven involucrados los pueblos indígenas.⁴²⁸

En este contexto, el conflicto de los pueblos indígenas de la amazonia peruana, que tuvo lugar el 2009, se originó por la aprobación el 2008, por parte del Gobierno, de 101 decretos legislativos, en el marco de la política gubernamental de implementación del TLC

⁴²⁷ OXFAM América: 2011, *Óp. cit.*, pág. 22

⁴²⁸ ARREGUI, José: “Cuarto mundo: La acción exterior de los pueblos indígenas como instrumento de cambio y reconocimiento internacional 1992-2007. EHU-UPV. Euskadi, España - 2009.

con los Estados Unidos. Los Decretos, que afectaban los derechos de las comunidades indígenas, se realizaron sin el derecho de *Consulta Previa* y generaron una protesta liderada por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP),⁴²⁹ dirigida contra los 11 Decretos legislativos, tanto por razones de contenido como por el hecho que no se habían realizado las consultas con los pueblos indígenas con anterioridad a su promulgación. Se afirmó que los 11 Decretos facilitaban la actividad comercial, privatización y explotación de tierras y recursos naturales que atentaban contra los derechos sobre sus tierras y recursos.

Asimismo, la constitucionalidad de algunos de los decretos y/o su compatibilidad con el Convenio n° 169 de la OIT, que ha sido ratificado por el Perú, fue cuestionada por varios actores, incluyendo la Defensoría del Pueblo. El decreto más cuestionado fue el n° 1015, que fue modificado por el 1073, el cual, según se alegaba, facilitaba la venta de tierras comunales indígenas por rebajar el quórum necesario para acordar la enajenación de tierras, desde dos tercios al 50% de los votos de los comuneros reunidos en asamblea. El 2009, en un proceso de desalojo a los indígenas ubicados en la curva del diablo (Bagua), estalló la violencia, como consecuencia hubo pérdidas de vidas humanas. Con posterioridad a estos hechos se generaron algunos espacios de búsqueda de soluciones y de consenso.⁴³⁰

Sobre el conflicto étnico de la amazonia, el Relator reconoce que el Gobierno ha tomado pasos importantes para dialogar con los pueblos indígenas afectados, incluyendo las mesas de diálogo realizadas durante el transcurso de 2008 y 2009. Sin embargo, el Relator identifica la necesidad de profundizar y regularizar estos procesos de consulta. En este aspecto, nota que diversas instituciones, en particular la OIT,⁴³¹ también la Defensoría del Pueblo⁴³² así como varias organizaciones indígenas y de la sociedad civil, han recomendado en varias ocasiones llevar a cabo un proceso de Consulta con los pueblos indígenas

⁴²⁹ OXFAM América: 2011, *Óp. cit.*, pág. 22

⁴³⁰ Véase el Informe de la Defensoría del Pueblos n° 006-2009-DP/ADHPD. Disponible en la Pagina Web, <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2009/informe-adjuntia-006/2009-DPDH> Citado por OXFAM América: 2011, *Óp. cit.*, pág. 24

⁴³¹ En febrero de 2009, una Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT emitió un informe en el cual "insta al Gobierno a avanzar, inmediatamente, con la participación de los pueblos indígenas, en el diseño de mecanismos apropiados de participación y consulta y lo exhorta a consultar a los pueblos indígenas antes de la adopción de las medidas referidas en los artículos 6 y 17, 2, del Convenio y a proporcionar informaciones sobre el particular". Observación, CEACR, documento N° 062009PER169.

⁴³² En mayo de 2009, la Defensoría del Pueblo publicó su informe recomendando al Congreso de la República "Aprobar una ley marco sobre el derecho a la consulta que contenga la naturaleza esencial del derecho, sus principios rectores, etapas procedimentales y garantías; a fin de asegurar la correcta aplicación por el sector público de este derecho, cada vez que se prevea adoptar medidas legislativas y/o administrativas, que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas, conforme al Convenio n° 169".

afectados, incluidas recomendaciones sobre medidas específicas a ser adoptadas.⁴³³ Entre los principales problemas relacionados por la falta de “consulta previa”, que originan conflictos, se encuentra el temor a una posible contaminación y deterioro del medio ambiente; la falta de acuerdos sobre las compensaciones económicas que se recibirían, los posibles daños a la salud, el uso del agua, y al incumplimiento de los compromisos adquiridos por las empresas con los pueblos indígenas.⁴³⁴

El Relator Especial en relación al conflicto étnico con el Estado, en su informe de 2009, sobre la situación de los pueblos indígenas de la amazonia, expresa: “que la falta de un mecanismo para reivindicar los derechos legítimos de los pueblos indígenas a ser consultados o a proteger sus derechos de tierras y territorios, podría contribuir a que los pueblos indígenas se sientan sin opciones adecuadas para la defensa de sus derechos y, por ende, opten por la protesta social, que en algunos casos, podría resultar en la comisión de actos contrarios a la Ley”.⁴³⁵ Además, el Relator Especial nota que se requiere un claro compromiso estratégico, que incluya mecanismos permanentes de diálogo y resolución de conflictos, en los que se incluyan, entre otros, mecanismos relativos a los derechos territoriales y a otras reivindicaciones pendientes, para así prevenir actos de violencia y evitar que se repitan los lamentables sucesos acaecidos en Bagua.⁴³⁶

⁴³³ El 23 de marzo de 2009, la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) entre otras, solicitaron al Estado peruano “Promulgar, en consulta con los pueblos indígenas, una *ley marco de participación y consulta* clara y acorde a las normas internacionales; y una *ley marco de pueblos indígenas* en donde se incorpore la definición de pueblos indígenas dada por la mesa multisectorial”. Pedidos de las organizaciones indígenas y la sociedad civil al Estado peruano respecto al cumplimiento del Convenio N° 169 de la OIT (art. 2)

⁴³⁴ OXFAM América: 2011, *Óp. cit.*, pág. 46,48

⁴³⁵ Véase el Informe del Relator Especial James ANAYA: “Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonia y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú”- Informe del Relator: A/HRC/12/34/Add.8, fecha 18 de agosto de 2009.

⁴³⁶ ANAYA, James: 2009, *Óp. cit.*, pág. 8

6.3 LA LEY DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN EL PERU

El Congreso de Perú el 2011, aprobó de forma unánime la *Ley de Consulta Previa*, que obliga al Gobierno a negociar con la población indígena cualquier medida que afecte a las comunidades indígenas. La norma fue observada por el Gobierno de Alan García (2010) con el argumento que la Ley de Consulta otorgaba el *derecho de veto*, a los pueblos indígenas, en todas las medidas legislativas y administrativas del Gobierno, como consecuencia de ello se paralizaría el desarrollo del país.⁴³⁷ La norma había sido aprobada por el anterior Congreso, sin embargo su aplicación fue paralizada por el presidente Alan García, un fuerte impulsor de las inversiones privadas en minería y energía, sectores que suelen ser el origen de la mayoría de los conflictos étnicos en el Perú.

Los fundamentos Teóricos de la Ley de Consulta 2011, se basan en los principios del Convenio 169 de la OIT, que señala: “El espíritu de consulta y participación constituye la piedra angular del Convenio 169 en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo”.⁴³⁸ Además en los artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007. El Convenio 169, promueve la protección de los pueblos indígenas, siendo el principal objetivo, el respeto de sus culturas, formas de vida, y tradiciones. El Convenio también señala que los pueblos indígenas tienen derecho a continuar existiendo sin la pérdida de su propia identidad y con la facultad de determinar por sí mismos su propio modelo de desarrollo.⁴³⁹

La Ley de Consulta 2011, recoge, en diferentes partes de su texto, los elementos de la consulta establecidos en el Convenio 169, definiendo a la consulta como un derecho de los pueblos indígenas que opera sobre medidas que afecten directamente sus derechos colectivos, sea sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo (Art. 2). Asimismo, establece que la consulta se efectuará respecto de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos pueblos. Si

⁴³⁷ El Gobierno de Alan García, no promulgo la Ley de Consulta Previa con el argumento de que abría las puertas al *Derecho de Veto* de las comunidades indígenas. La Defensoría del Pueblo, ha explicado que las observaciones de Alan García fueron erradas en la medida que se supuso que las comunidades quedaban habilitadas para paralizar inversiones. Se confundió el derecho a expresar una opinión y consentimiento, con el derecho a veto. El Perú tiene que honrar sus tratados internacionales, entre los cuales está el Convenio 169 de la OIT de 1989. Convenio ratificado por el Perú en 1993, el cual obliga crear mecanismos de diálogo intercultural con los pueblos indígenas sobre los asuntos que pudieran afectar sus territorios o culturas.

⁴³⁸ Consejo de Administración, 282ª reunión, 2001, Reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, Ecuador, GB.282/14/2, párrafo 31; y Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, 73ª reunión, 2002, Observación, Paraguay, publicada en 2003, párrafo 4. Citado por Kantuta Vallenias, Lucila Pautrat, Catty Samaniego: 2010, *Op. cit.*, pág. 4

⁴³⁹ VALLENAS Kantuta, PAUTRAT Lucila, SAMANIEGO, Catty: 2010, *Op. cit.*, pág. 4

bien ello puede resultar positivo, no debe olvidarse que en virtud del artículo (6.1 b) del Convenio, la intervención de los pueblos indígenas respecto a dichos, programas no solo debe garantizarse en su etapa de formulación, sino también en sus etapas de aplicación y evaluación, en el marco del derecho de participación consagrado en el Convenio. En esta misma lógica del Convenio, reitera que la finalidad de la consulta es alcanzar un *acuerdo o consentimiento* entre el Estado y los pueblos indígenas, al cual debe arribarse a través de un *dialogo intercultural* que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas sobre sus derechos colectivos.

Esta descripción de la finalidad pone de relieve dos cuestiones sustantivas que están en la base del Convenio, la primera que la consulta en sí es un instrumento para la inclusión verdadera de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisión en todos los niveles del Estado, y la segunda que se trata de un proceso que busca garantizar que se respeten los derechos colectivos de dichos pueblos.⁴⁴⁰ Por tanto, además del proceso de consulta, para que ésta sea legítima deberá verificarse el cumplimiento de dichos acuerdos en cada etapa del proceso y, especialmente, en la decisión que finalmente adopte el Estado. En relación al derecho de “consentimiento libre, previo e informado” la Estrategia de Cooperación Española con los Pueblos Indígenas de 2006 señala una definición teórica:

Libre: debería implicar que no hay coerción, intimidación ni manipulación.

Previo: debería implicar que se ha tratado de obtener el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades y que se han respetado las exigencias cronológicas de los procesos de consulta / consenso con los pueblos indígenas.

Informado: debería implicar que se proporcione información que abarque (por lo menos) los siguientes aspectos: a) La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto; b) La razón o razones o el objeto u objetos del proyecto y/o actividad; c) La duración de lo que antecede; d) Los lugares de las zonas que se verán afectados; e) Una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución; f) El personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas); g) Procedimientos que puede entrañar el proyecto. Y el **Consentimiento**.

⁴⁴⁰ VALLENAS Kantuta, PAUTRAT Lucila, SAMANIEGO Catty: 2010, *Op. cit.*, pág. 6.

La Ley de Consulta Previa 2010, fue observada por no establecer claramente que dicho proceso no significaba otorgarles el derecho al veto, afirmó el presidente Alan García. Entre los argumentos del Gobierno, se señaló que si bien el Convenio 169 de la OIT y el derecho de consulta tienen por finalidad alcanzar un acuerdo o consentimiento, ello no significa en modo alguno que el Estado no pueda adoptar su decisión, incluso en contra de la opinión de los pueblos consultados, lo cual debe señalarse de manera expresa.⁴⁴¹

En relación al supuesto *derecho al veto*, el Gobierno observa que la Ley, debe establecer de manera expresa que la consulta no otorga un derecho al veto de las comunidades, en este aspecto no puede confundirse con la finalidad del *derecho a la consulta*. La norma es clara al establecer que la finalidad es lograr un acuerdo o consentimiento, el Convenio 169 no regula el derecho a veto, tal discusión es ajena a la filosofía del Convenio, pues este ha sido definido como un instrumento de dialogo. El Relator de la Naciones Unidas sobre los derechos indígenas, en relación a este tema señala:

“En todos los casos en que una medida propuesta afecte los intereses particulares de los pueblos indígenas, la obtención de su consentimiento deberá ser, en cierta medida, una finalidad de las consultas. Como se ha afirmado, esta exigencia no confiere a los pueblos indígenas un “poder de veto” sino que, más bien, establece la necesidad de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas. El Relator lamenta que en muchas situaciones el debate sobre el deber de celebrar consultas y el principio conexo del consentimiento libre, previo e informado se haya planteado en torno a si los pueblos indígenas tienen o no un poder de veto que pueden esgrimir para detener los proyectos de desarrollo. El Relator Especial considera que plantear de esa manera el debate no se ajusta al espíritu ni al carácter de los principios de consulta y consentimiento según se han desarrollado en las normas internacionales de derechos humanos y se han incorporado en la Declaración”.⁴⁴²

El texto de la Ley no menciona el derecho a veto, pues se está legislando sobre *Consulta* y no sobre *Veto*. El artículo 15 de la Ley aprobada, dice que de no llegar al consentimiento, la decisión final es del Estado, quien tendrá que tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, es decir la obligación del Estado no termina con la consulta, su principal obligación es garantizar los derechos de los pueblos indígenas.⁴⁴³ El

⁴⁴¹ Véase el Diario el Comercio: “El Ejecutivo observo ley de consulta previa”. 23 junio 2010 - Lima-Perú.

⁴⁴² ANAYA, James: “*Una cuestión fundamental: El deber de celebrar consultas con los pueblos indígenas*”. Informe A/HRC/12/34 Presentado al Consejo de derechos Humanos. Párrafo 48, año 2009.

⁴⁴³ CORONADO Hernán, ORTEGA Milagros, VEGA Ismael: “Análisis de las Observaciones del Poder ejecutivo sobre la ley de Consulta Previa aprobada por el Congreso de la Republica el día 19 de mayo del 2010.” CAAAP. Documento de trabajo, Página nº 8, Junio del 2010. Lima-Perú.

Convenio 169 dispone que las consultas deban celebrarse “con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (Art. 6, párr. 2). Tal discusión sobre el *derecho al veto* no es ajena a lo expresado (Vergara, 2009) por el miembro del tribunal constitucional peruano, que afirma:

“Respecto a ello considero necesario expresar que dicha afirmación de ninguna manera puede significar que el Estado realice la consulta respecto de una medida que afecte directamente a las comunidades solo por mero formalismo, si no que dicho derecho sea ejercido a cabalidad, siendo una obligación del Estado brindar los mecanismos legales o administrativos, de manera que el proceso de consulta se lleve con eficacia. ¿Que pretendo señalar con esto? Que se evite una actitud estatal que traduzca el derecho de consulta en un saludo a la bandera y no solo simple obligación estatal. Es en tal sentido que el señalar a rajatabla que los pueblos indígenas no tienen derecho a veto puede implicar que la balanza se vea inclinada a favor del Estado, puesto que por mero cumplimiento realizarían el procedimiento de consulta, sin que finalmente se lleve a cabo el objetivo constitucional establecido, como es el *dialogo intercultural* y la función pacificadora”.⁴⁴⁴

La OIT ha señalado que de acuerdo con el artículo 6 del Convenio 169, el objetivo de las consultas es alcanzar acuerdos o lograr el consentimiento. En otras palabras, es necesario que los acuerdos o el consentimiento sean las metas a alcanzar de las partes, para lo que es fundamental que existan verdaderos esfuerzos para alcanzar acuerdos o lograr consentimientos.⁴⁴⁵ A mayor fundamentación y aclaración sobre las observaciones del Gobierno en relación a la aprobación de ley de Consulta previa de los pueblos indígenas y el supuesto derecho al Veto, el Relator sostiene: “Esos principios han sido concebidos para crear un diálogo en que los Estados y los pueblos indígenas puedan trabajar de buena fe con miras al logro del consenso y procuren seriamente llegar a un acuerdo satisfactorio”.

Como se subrayó anteriormente, el deber de los “Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas y los principios conexos ha surgido para poner fin a modelos históricos de decisiones que se han impuesto a los pueblos indígenas y a condiciones de vida que han amenazado su supervivencia. Al mismo tiempo, los principios de consulta y consentimiento no confieren a los pueblos indígenas un derecho a imponer unilateralmente su voluntad a los Estados que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés público. Los principios de consulta y consentimiento están más bien encaminados a evitar

⁴⁴⁴ Véase el argumento de VERGARA, Gotelli: Voto Fundamentado del miembro del tribunal constitucional del Perú. Párrafo 8, sentencia del expediente n° 0022-2009 PI/TC) año 2009, Lima-Perú.

⁴⁴⁵ Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica, una guía sobre el Convenio 169 de la OIT, Pagina 63.

que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso”.⁴⁴⁶

¿Quizás incomode al Gobierno las condiciones que acompañan a la decisión? Una primera condición es que el Estado no toma decisiones de manera unilateral, sino más bien es el resultado de un proceso de diálogo intercultural, visiones y alternativas de desarrollo. Una segunda condición importante señalada por la Ley es que independientemente de que la decisión del Gobierno sea contraria a la opinión de los pueblos indígenas, el Estado sigue siendo responsable de garantizar el ejercicio de los derechos adquiridos por los pueblos indígenas. Esto quiere decir que las decisiones del Estado pueden ser contrarias a la visión y alternativas ofrecidas por los pueblos indígenas, pero no pueden de ninguna manera violar sus derechos humanos.⁴⁴⁷

La Ley sobre el Derecho de *Consulta Previa* 2011, es considerada un logro para las comunidades indígenas y se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de OIT. Asimismo, se basa en normas y estándares internacionales como el Convenio 169 de la OIT de 1989, la Declaración de las Naciones Unidas de 2007, entre otros instrumentos. Es importante señalar que el Convenio 169 tiene como objetivo mejorar la gobernabilidad de los países y reparar una deuda histórica con los pueblos indígenas. Esto implica la posibilidad de conservar e inclusive recuperar su patrimonio cultural, costumbres y tradiciones propias, pero no para alejarse de la vida nacional sino al contrario, para participar en ella de una forma más activa y sin tener que renunciar a su identidad cultural. La Ley de Consulta Previa tiene un elemento de reivindicación de ciudadanía, de las demandas históricas de los derechos de los pueblos indígenas. La Ley en relación a los criterios de identificación de la población indígena tiene un alcance subjetivo amplio que abarca a las comunidades campesinas y las nativas, en esta tendencia señala el criterio de la “conciencia” del grupo colectivo de poseer una identidad indígena. Este criterio está en consonancia con lo especificado en el Convenio 169 de la OIT, que afirma que la conciencia de su identidad indígena, deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos de población indígena (Aranda, 2011).

⁴⁴⁶ ANAYA, James: 2009, 2010, *Óp. cit.*, pág. 49.

⁴⁴⁷ ILIZARTE, Carmen: “Comentarios a la Observación de la Ley de consulta a los Pueblos Indígenas u Originarios por parte del Ejecutivo”. 26-06-2010.

Mapa 2: Conflictos étnicos en América Latina 2013

(Conflictos relacionados con proyectos extractivos en el sector de la minería y hidrocarburos en territorios habitados por pueblos indígenas, 2010-2013)^a



Fuente: Víctor Toledo, “Catastro de proyectos de industrias extractivas en territorios indígenas”, y datos del mapeo elaborado por el Proyecto de Apoyo para el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Universidad de Arizona [en línea] <http://unsr.jamesanaya.info/study-extractives/map/>.

(a) El término “conflicto” se utiliza en su acepción más amplia para identificar tensiones y conflictos sociales relativos al desarrollo de proyectos extractivos. Por lo tanto, no implica que exista violencia en todos los casos.

Cuadro 36: El derecho de Consulta

Convenio 169 de la OIT: Sobre los derechos indígenas 1989	Declaración Naciones Unidas sobre derechos indígenas 2007	Perú: “Ley del Derecho a la Consulta Previa” 2011
El derecho de “Consultar” los Estados a los Pueblos indígenas		
Los Estados deberán: “Consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (Art.6, 1a).	Los Estados celebrarán: “Consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos, otros” (Art. 32,2).	Derecho a ser: “Consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos” (Art. 2).
Institucionalizar el dialogo intercultural para lograr un consenso		
Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (6,2).	Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (Art. 19).	La finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas respecto a la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos (Art. 3).
Los acuerdos sobre la “consulta” son vinculantes		
El Convenio 169 constituye el único instrumento jurídicamente vinculante de la legislación internacional, que impone obligaciones a los países signatarios del Convenio 169. Los Estados firmantes están sujetos a supervisión en cuanto a la implementación.	La Declaración no es un instrumento coercitivo del derecho internacional pero sí representa el desarrollo de normas legales en el ámbito internacional. Asume un compromiso político que apertura un marco para el dialogo y la discusión entre los estados y los pueblos indígenas. No es jurídicamente Vinculante.	La Ley de Consulta: “El acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para ambas partes - los acuerdos del resultado del proceso de consulta son exigibles en sede administrativa y judicial” (Art. 15).

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley del Derecho a la Consulta Previa del Perú 2011.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO VI

La Ley del derecho a la *Consulta Previa*, aprobado el año 2011 en el Perú, es una declaración de principios, respecto a medidas legislativas o administrativas que afecta las tierras y territorios de los pueblos indígenas. Se basa en los conceptos y obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT de 1989, (ratificado mediante Res. 26253 de 1993), y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos indígenas 2007. El propósito de la Ley es institucionalizar el *diálogo intercultural* con los pueblos indígenas, con la finalidad de llegar a un acuerdo sobre la aplicación de normas en el marco del respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Entre los aspectos relevantes destaca el principio de la *conciencia de su identidad*, el cual deberá considerarse como un criterio fundamental para determinar los grupos de población indígena. Asimismo, dispone la creación de una base de datos de la población indígena, el cual permitirá saber en cifras estadísticas cuantas comunidades indígenas existen, y en qué lugar geográfico del país se ubican. De esta manera se podrán priorizar sus necesidades y monitorear los programas de desarrollo indígena. El presidente Humala ha señalado que la Ley de consulta es un signo de inclusión, en consecuencia las políticas públicas deben incluir los asuntos indígenas en las estrategias de reducción de la pobreza.

En concreto se ha dado un paso muy importante, histórico en nuestro país, pues nunca antes se había tomado en cuenta a minorías étnicas en la toma de decisiones. No obstante, son medidas aisladas que no logran todavía configurar una política de Estado sobre los asuntos indígenas. En este aspecto hace falta en el Perú una reforma de la Constitución que incorpore los derechos colectivos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT.

El fundamento del concepto de desarrollo comunitario de Bolivia es “Vivir Bien”; en un país multiétnico y pluricultural el desarrollo debe edificarse desde una lógica plurinacional de convivencia civilizatoria. La propuesta de desarrollo comunitario se basa en la concepción del “Vivir Bien”, propia de las culturas indígenas de Bolivia. A partir de los elementos comunitarios enraizados en pueblos indígenas y comunidades agrarias. El concepto del “Vivir Bien” implica el acceso y el disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva y subjetiva, en armonía con la naturaleza y la población de las comunidades indígenas. El Vivir Bien es extensivo a las relaciones con los pueblos en condiciones distintas al simple intercambio mercantil de productos entre empresas, significa incorporar los elementos de la solidaridad, y la reciprocidad.

CAPITULO VII

7 LA COOPERACION BILATERAL CON LOS PUEBLOS INDIGENAS

La cooperación Bilateral, es aquella que se establece entre dos países, uno desarrollado y otro en desarrollo. Normalmente, se realiza mediante agencias públicas, que establecen las políticas de cooperación internacional y se define de la siguiente manera:

“La *cooperación bilateral* es aquella en la que los Gobiernos donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores, sean éstos los Gobiernos de los países receptores u otras organizaciones”.⁴⁴⁸

Cuadro 37: Políticas de cooperación Bilateral

Políticas y estrategias de cooperación Bilateral	
España AECID 2006	<ul style="list-style-type: none">- Ratifico el Convenio 169 de la OIT en el 2007,- Enfoque: Derechos Humanos, y el principio de autodesarrollo,- Estándares: Declaración Naciones Unidas 2007; Convenio 169 OIT 1989,- Reconoce: Derechos colectivos, tierras y territorios, autonomía, género participación, consentimiento previo, educación, comercio ético.
Noruega NORAD 2004	<ul style="list-style-type: none">- Ratifico el Convenio 169 de la OIT en 1990,- Enfoque: Derechos Humanos- Estándares: Convenio 169 sobre pueblos indígenas OIT de 1989,- Reconoce: Autodesarrollo, propios modelos de desarrollo, biodiversidad, tierras y territorios, autonomía, participación, capacitación, educación.
Dinamarca DANIDA 2005	<ul style="list-style-type: none">- Ratifico el Convenio 169 de la OIT en 1996,- Enfoque: Derechos Humanos, y el principio de libre determinación,- Estándares: Declaración Naciones Unidas 2007; Convenio 169 OIT 1989,- Reconoce: Derechos colectivos, tierras y territorios, libre determinación, educación, autodesarrollo, participación, consulta, educación, comercio.
Holanda NOVIB 1993	<ul style="list-style-type: none">- Ratifico el Convenio 169 de la OIT en 1998,- Enfoque: Derechos Humanos, y autodesarrollo,- Estándares: Programa 21 y derechos humanos,- Reconoce: Derechos colectivos, tierras y territorios, autonomía, participación, recursos biológicos, casa, pesa, educación bilingüe, género.
Alemania GTZ 2006	<ul style="list-style-type: none">- No ha ratificado el Convenio 169 de la OIT de 1989,- Enfoque: Desarrollo con identidad- Estándares: Convenio 169 OIT de 1989 y Diversidad Bilógica 1992,- Reconoce: Derechos colectivos, propiedad tierras y territorios, género, autonomía, participación ciclo del proyecto, comercio sostenible.

Fuente: Elaboración propia, Madrid 2014.

Desde comienzos de la década de los años noventa, un número de agencias donantes bilaterales europeas han adoptado políticas y estrategias sobre los pueblos indígenas. Otras

⁴⁴⁸ DUBOIS, Alfonso: 2000, *Óp. cit.*, pág. 15.

no poseen políticas específicas, pero abordan los asuntos indígenas de manera indirecta en sus políticas sectoriales, regionales o estrategias en temas relacionados a los derechos humanos, la biodiversidad etc. El propósito de este capítulo es el análisis de las políticas y estrategias de desarrollo con los pueblos indígenas, en particular las políticas formuladas por los países europeos signatarios del Convenio 169 de la OIT. Estas políticas son:

1. La Estrategia de la Cooperación Española con los pueblos indígenas ECEPI - 2006,
2. La Estrategia de apoyo Danés a los pueblos indígenas de 2005,
3. Política: La labor Noruega para fortalecer el trabajo con los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo de 2004,
4. Política: Pueblos Indígenas en la Política Exterior de los países bajos y la cooperación para el desarrollo de 1993,
5. La cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas en América Latina: Estrategia nº 142. Alemania 2006.

La cooperación internacional tanto bilateral como multilateral ha formulado políticas y estrategias de desarrollo para implementar los derechos específicos reconocidos a los pueblos indígenas. No obstante, se observa que en la ejecución de estos planes de desarrollo existe una marcada divergencia entre las políticas y la práctica de la cooperación, esto debido en especial a la ausencia del carácter vinculante de la legislación. En otros términos se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, pero estos no vienen acompañados de los recursos (financiamiento) para su respectiva implementación (programas y proyectos). Los pueblos indígenas no participan en forma directa en el diseño e implementación de las políticas y estrategias de desarrollo. Las áreas de trabajo de las políticas de cooperación están en relación a los derechos humanos, la democratización, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. En este contexto, se reconoce el derecho a la propiedad comunitaria de sus tierras, el principio de autodesarrollo, el comercio ético, la educación intercultural, la práctica de su medicina tradicional, el derecho sobre sus tierras y territorios, el principio de libre determinación y autonomía, el derecho de consentimiento previo, libre e informado ante cualquier actividad en el ámbito de sus territorios. Diversos estudios explican que los indicadores de bienestar social y económico de la población indígena, siguen estando muy por debajo de los promedios nacionales. No obstante que en los últimos años se vienen realizando programas sociales dirigidos a los pueblos indígenas y, también se observa una mayor presencia y poder político de los movimientos indígenas en el ámbito internacional.

7.1 LA COOPERACION DE ESPAÑA CON LOS PUEBLOS INDIGENAS

- Estrategia española de cooperación con los pueblos indígenas, 1997.
- Estrategia española de cooperación con los pueblos indígenas (ECEPI), 2006.

La Estrategia Española de Cooperación con los pueblos indígenas (ECEPI), aprobada el año 2006, contiene los principios, objetivos y líneas de acción con los pueblos indígenas.⁴⁴⁹ La política de Cooperación se fundamenta en la Constitución española de 1978⁴⁵⁰, en la Ley 23/98 de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Plan Director 2005-2008. Asimismo, se enmarca en los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas, en forma específica el Convenio 169 de la OIT de 1989, la Declaración de las Naciones Unidas de 2007, la política de la Unión Europea de 1998, y las demandas propias de las organizaciones indígenas.

El Plan Director 2005-2008, señala que serán prioridades horizontales de la Cooperación Española: la lucha contra la pobreza, la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural. Como tales prioridades horizontales, deberán ser tenidas en cuenta en todos los trabajos de la cooperación.⁴⁵¹ La estrategia ECEPI-2006 expresa que el reconocimiento y promoción de los derechos de los pueblos indígenas no se ha limitado solo al campo de la cooperación, sino que se ha concretado también en la ratificación por parte de España del Convenio 169 de la OIT, principal instrumento jurídicamente vinculante.⁴⁵² Los países europeos de España, Dinamarca, Noruega y Holanda, han ratificado el Convenio 169, estos países no tienen pueblos indígenas dentro de sus fronteras. Sin embargo, la ratificación demuestra el compromiso moral y político de proteger los derechos de los pueblos indígenas.

España ha venido reconociendo, la necesidad de prestar una atención específica a los pueblos indígenas. En esta perspectiva formuló en el año 1997, la primera estrategia española de cooperación con los pueblos indígenas, también en el año 1998 crea el

⁴⁴⁹ En la formulación (ECEPI, 2006) han participado las organizaciones indígenas, las ONGD, expertos y funcionarios públicos. También han tenido relevancia la “*Reunión de trabajo sobre la Estrategia Indígena*”, realizada en Cartagena de Indias 2001, así como los comentarios del Relator especial de la ONU.

⁴⁵⁰ La Constitución de España señala que la Nación española, proclama su voluntad de: Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra. Preámbulo de la Constitución Española, Año 1978.

⁴⁵¹ Véase: “Estrategia Sectorial de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas - ECEPI”. Elaboración y coordinación AEI. Pág. 20 Madrid-España. Año 2006.

⁴⁵² España ha ratificado el Convenio nº 169 de la OIT: “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. El 15-02-2007.

Programa Indígena de la Agencia Española de Cooperación Internacional AECI.⁴⁵³ En el año 2006 aprueba la nueva Estrategia con los pueblos indígenas (ECEPI), en el marco de los estándares internacionales, particularmente señala, que los principios que inspiran esta estrategia, son aquellos contenidos en la Declaración de Naciones Unidas 2007. España dirige su ayuda a los pueblos indígenas de América Latina, y también fue un promotor gubernamental clave para el establecimiento del Fondo Indígena en 1994.

La población indígena está sometida a unas condiciones de exclusión social y de pobreza, esta situación repercute negativamente tanto en el proceso de desarrollo de los países en que viven como en sus posibilidades de autodesarrollo. Una de las mayores preocupaciones de los pueblos indígenas en la actualidad es que no se tiene en cuenta su propia concepción de la pobreza a la hora de definir las políticas públicas que les afectan. La pobreza definida exclusivamente en términos de ingreso y consumo no refleja la realidad de los pueblos indígenas.⁴⁵⁴ Por el contrario, la pobreza debe contemplar aspectos tales como la falta de participación en los asuntos de autodesarrollo, en reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, o el de participar plenamente, si así lo desean en la vida política, económica y social del Estado.

La cooperación para el desarrollo de España, se canaliza a través de la AECID, como parte de la ayuda externa dirigida a la región de América Latina. La mayoría de las actividades de cooperación están dirigidas hacia proyectos genéricos a nivel nacional para el desarrollo del sector social y económico.⁴⁵⁵ Sin embargo, en la práctica la AECID y el *Programa Indígena* tienen un modesto presupuesto para proyectos en Panamá, Perú y Colombia.⁴⁵⁶ España sigue siendo el mayor donante al Fondo Indígena de Desarrollo.

7.1.1 Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas 1997

La AECID decidió revisar, actualizar y fortalecer su estrategia de 1997, dirigida a los pueblos indígenas en el 2000. Esta revisión ha incluido una consulta amplia con ONGs de derechos humanos y con organizaciones de pueblos indígenas. El primer proyecto fue revisado por 21 organizaciones indígenas en un centro de capacitación auspiciado por la

⁴⁵³ ECEPI: 2006, *Óp. cit.*, pág. 20.

⁴⁵⁴ Véase el documento del Programa Indígena: “Porque una política específica de cooperación con los pueblos indígenas”. AECID. Pág. 15, año 2006. Madrid-España.

⁴⁵⁵ Ver, lista de proyectos ejecutados por la AECI en el Perú

⁴⁵⁶ El presupuesto del Programa de los Pueblos Indígenas se fijó en 6.4 millones de dólares americanos en 2000, de los cuales 1.85 millones fueron dirigidos a los programas y proyectos. (224,000\$ para proyectos de campo). Disponible en http://www.aeci.es/proyectos_indigenas

AECID en Cartagena de indias (Colombia) en el 2001. En general, los representantes indígenas urgieron a la agencia española a adoptar un enfoque basado en los derechos humanos en su política dirigida a los pueblos indígenas.⁴⁵⁷ Las *características* básicas son:

Enfoque de desarrollo: Cultura y desarrollo, participación, género, fortalecimiento institucional, comercio justo, tierras, territorios y recursos naturales.

Estándares internacionales: “Promover la implementación de los artículos concernientes al Convenio de Biodiversidad (Art. 8j), Convenio sobre el cambio climático, convenio sobre la desertificación” (sección 2, Estrategia). Así como: “Promover la inclusión de los pueblos indígenas en las políticas y programas de la UE” (sección 2, Estrategia, punto 2).

Evaluación de impactos: En todos los proyectos tendrán que tomar en cuenta “los estudios de impacto ambiental, que requerirán toda esta índole de proyectos” (sección 2, estrategia). “En colaboración con las propias organizaciones indígenas representativas se tenderá a realizar estudios especiales de determinación de líneas programáticas de actuación conjunta, así como análisis de los impactos económicos, sociales, culturales y ecológicos del respectivo proyecto” (sección 2).

Auto desarrollo y fortalecimiento institucional: “En todos los proyectos tendrá que analizarse hasta qué grado el mejoramiento propuesto de las condiciones de vida es compatible con las ideas de desarrollo y la forma de vida de la población afectada” (Sección 2, Estrategia).

- “Fomentar proyectos dirigidos al fortalecimiento de las organizaciones indígenas, así como a su capacitación y participación en los órganos gubernamentales” (Sección 2).

Participación: Promover la “participación indígena en foros nacionales e internacionales de toda índole, su integración en las políticas de desarrollo de sus propios países, así como en los procesos de formulación de sus propias estrategias y proyectos de desarrollo” (sección 2, 5º párrafo). Promover la “participación activa de los pueblos indígenas en la

⁴⁵⁷ Pronunciamiento de las organizaciones indígenas participantes en la reunión de trabajo de discusión de la Estrategia de la Cooperación Española en Cartagena de Indias. Colombia, 26-29 de junio de 2001.

identificación, formulación y ejecución de todo proyecto de desarrollo a ellos dirigido, tanto en el plano bilateral, como en el multilateral” (sección 2).

Propiedad intelectual: “Promover el respeto y salvaguardia de los derechos de propiedad intelectual y cultural de los pueblos indígenas” (sección 2, Estrategia).

Comercio justo: “Promover el desarrollo de circuitos de comercialización de los productos originarios de las comunidades indígenas a través del comercio justo” (sección 2).

7.1.2 Aspectos relevantes de la estrategia de cooperación indígena 1997

La estrategia indígena de España de 1997, es una Declaración política, de principios generales y específicos para la ejecución de planes y programas de desarrollo. La política promueve la participación de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo, sean estos locales, nacionales, regionales e internacionales. De igual forma promueve la inclusión y el fortalecimiento de las mujeres indígenas, apoya la participación de las organizaciones indígenas en las fases de la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo.

La política adopta un concepto restringido de los derechos colectivos sobre la tierra, territorios y los recursos naturales, reduciéndolos a la propiedad intelectual y cultural. En relación a los estándares internacionales no hace referencia al Convenio 169 de la OIT, asimismo no hace mención explícita respecto a los derechos colectivos, y sobre al derecho de “consentimiento libre, previo e informado” de los pueblos indígenas. En este sentido el documento (Estrategia, 1997) expresa amplias metas y prioridades para la ayuda al desarrollo, pero brinda sólo unas pocas directrices específicas para abordar la problemática de los pueblos indígenas en particular en los programas de desarrollo. La estrategia no contiene disposiciones vinculantes, pero constituye un conjunto de principios, objetivos y líneas de acción, que la convierten en una estrategia para la práctica de la cooperación, la planificación y la toma de decisiones en beneficio de los pueblos indígenas.⁴⁵⁸

Principales *características* de la estrategia de 1997

⁴⁵⁸ Ver el trabajo de GRIFFITS, Tom: “Una Falta de Responsabilidad: Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y los Estándares de las Agencias de Desarrollo - Un documento de referencia y de evaluación”. Agencias Bilaterales de Desarrollo. AEI. Foresta Peoples Programme. Año 2003, Página 81.

- La Estrategia promueve la participación de los pueblos indígenas en todos los niveles del proceso de desarrollo, sean estos locales, nacionales, regionales e internacionales,
- Requiere estudios de base participativos y evaluación de los impactos,
- Promueve la inclusión y el fortalecimiento de las mujeres indígenas,
- Apoya la participación de las organizaciones indígenas en las fases de la planificación y ejecución de los programas y proyectos de desarrollo,
- Respalda la financiación de programas regionales dirigidos a pueblos indígenas,
- Impulsa actividades dirigidos al fortalecimiento de las organizaciones indígenas, asimismo su capacitación y participación en los aspectos sociales y políticos del país,
- Promueve la inclusión de los pueblos indígenas en las políticas nacionales,
- Falta incorporar en forma más explícita los derechos sobre la tierra y territorio,
- Formula un concepto restringido sobre los derechos colectivos, reduciéndolos a la propiedad intelectual y cultural,
- La política no hace referencia al Convenio 169 de la OIT de 1989,
- En relación a los derechos colectivos, y sobre el derecho de “consentimiento libre, previo e informado” la política no es muy explícita.

7.1.3 Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas 2006

En el año 2006, la AECID hizo pública su segunda *Estrategia de Cooperación Española con los Pueblos Indígenas* (ECEPI), en la cual señala los principios y directrices de la política de cooperación con los pueblos indígenas. La estrategia, incorpora un reforzado enfoque: basado en procesos y en el reconocimiento de los *derechos humanos* para lograr el autodesarrollo, así como incorpora los principios de auto identificación, derechos humanos, derechos colectivos, derecho sobre sus tierras y territorios, promueve la elaboración de un plan de desarrollo indígena, los microcréditos etc.

En esta perspectiva, España presenta una *estrategia de carácter progresista*, que contiene principios específicos, algunas directrices y metodologías de referencia claras a ser aplicadas en las acciones de ayuda exterior. Asimismo, la estrategia reconoce y promueve, entre otros el derecho de los pueblos indígenas a definir sus propios procesos de desarrollo, el derecho al consentimiento libre, previo e informado, el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos, el autodesarrollo, el derecho que tienen a existir, definir y poner en práctica sus propios modelos de desarrollo, el de participar en todas las fases de los proyectos, y el derecho a decidir libremente su presente y su futuro. Sin embargo, las

disposiciones no son jurídicamente vinculantes sino una guía para la aplicación práctica de los programas y proyectos de cooperación con los pueblos indígenas.

Estándares internacionales: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007. El Convenio 169 de la OIT, sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales 1989, el Convenio de Biodiversidad, el Convenio sobre el Cambio Climático y la política de la Unión Europea sobre el apoyo a los pueblos indígenas de 1998.

Los **principios** básicos de la estrategia son:⁴⁵⁹

- La *auto-identificación* como criterio principal para la identificación de los pueblos indígenas,
- El reconocimiento de la vinculación entre la *identidad*, la cultura y la cosmovisión de los pueblos indígenas y el control efectivo de sus tierras y territorios,
- Los derechos de los pueblos indígenas al *autodesarrollo*, entendido como la elaboración, aplicación y proyección de sus propios modelos y concepciones de desarrollo, definidos desde sus respectivas identidades diferenciadas, en orden a satisfacer adecuadamente sus necesidades individuales y colectivas,
- El derecho al *consentimiento libre, previo e informado*, incluido el derecho a rechazar propuestas de proyectos y actividades de cooperación para el desarrollo,
- Aplicación de un *enfoque basado en procesos* y en el reconocimiento de derechos.

Además, se utiliza el enfoque del desarrollo humano sostenible y los principios fundamentales de igualdad y no discriminación, así como el enfoque de género.

Respecto a la relevancia de la **política** de cooperación de España 2006, esta señala que los principios de la Declaración de las Naciones Unidas de 2007, constituye el principal instrumento internacional que guía de forma general la estrategia española con los pueblos indígenas. La estrategia en relación al enfoque de desarrollo, indica que aplicará un *enfoque basado en procesos* y en el reconocimiento de derechos, según el cual los proyectos son herramientas de tales procesos. En esta tendencia, afirma que los pueblos indígenas tienen derecho al *autodesarrollo*, entendido como la elaboración, aplicación y

⁴⁵⁹ Véase el Resumen Ejecutivo de la Estrategia ECEPI 2006. Pág. nº. 3

proyección de sus propios modelos y concepciones de desarrollo. En consecuencia, las acciones de la cooperación apoyarán las estrategias de desarrollo que emanen de los propios pueblos indígenas. Reconoce el derecho de *consentimiento libre, previo e informado*, de los pueblos indígenas, incluido el derecho a rechazar propuestas de proyectos y de actividades de cooperación, o de otra índole, particularmente cuando afecten a sus tierras y territorios.

Asimismo, señala el derecho a una educación intercultural *bilingüe*, incorpora el enfoque intercultural el cual promueve la recuperación de los conocimientos, las técnicas y los valores de cada pueblo, e incorpora los aportes de la ciencia y la cultura occidental. Para ello es imprescindible que la educación intercultural bilingüe sea reconocida por los sistemas educativos nacionales.⁴⁶⁰ En este sentido, el Relator Especial señaló que “el derecho a la educación se revela clave para que millones de indígenas en todo el mundo, puedan salir de la exclusión y la discriminación que han sufrido históricamente”.⁴⁶¹

Igualmente afirma la importancia de la mujer indígena en el proceso de desarrollo, en esta orientación sostiene que se debe incluir el *enfoque de género* en todas las fases de los programas y proyectos de desarrollo, desde la identificación y planificación hasta la evaluación. En relación a una definición del concepto de “pueblos indígenas”, la estrategia adopta el principio de *auto identificación*, como un criterio fundamental para reconocer a un pueblo como indígena. Los principales foros internacionales especializados en cuestiones indígenas no consideran necesaria la adopción de una definición universal para avanzar en el proceso de reconocimiento de sus derechos colectivos y, de hecho, los pueblos indígenas reclaman para sí el derecho a definirse a sí mismos o a no hacerlo.⁴⁶²

Las Naciones Unidas han elaborado diferentes informes con el fin de aclarar el contenido de la expresión *pueblos indígenas*, en el ámbito internacional. El informe (Cobo, 1986) plantea una definición, que ha sido citada ampliamente.⁴⁶³ Posteriormente, el Convenio 169 de la OIT, utilizó algunos de esos elementos para formular una definición sobre pueblos indígenas, pero en el párrafo 2 del artículo 1, del Convenio se añadió un nuevo elemento de gran importancia: “*La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se*

⁴⁶⁰ Véase la Estrategia (ECEPI) 2006: Marco Metodológico - Cruce de prioridades sectoriales, Cap. n° 4.2, Educación Intercultural Bilingüe, Pág. 34

⁴⁶¹ STAVENHAGEN, Rodolfo: Informe del Relator Especial “Sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”. Informe anual, E/CN. 4/2005/88 año 2005.

⁴⁶² Ver el Resumen Ejecutivo: “Estrategia de Cooperación Española con los Pueblos Indígenas” Marco Teórico, Pág. 2. Madrid-España. 2007. Disponible <http://www.aeci.es>

⁴⁶³ El (Estudio de Martínez Cobo), propone la siguiente *definición práctica*: “Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión...” Véase el documento E/CN.4/Sub.2/1986/7.

aplican las disposiciones del presente Convenio".⁴⁶⁴ Sobre este asunto, la Declaración de las Naciones Unidas 2007, señala: "Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones" (Art. 33). La estrategia ECEPI, señala que en las acciones de cooperación se deben respetar los derechos a la propia definición y a la conciencia de la propia identidad de los pueblos indígenas.⁴⁶⁵

La Secretaria de Estado de Cooperación Internacional (Pajín, 2006) señala:

"La estrategia ECEPI tiene un carácter progresista, esta ha incorporado muchas de las recomendaciones importantes hechas tanto por las organizaciones de pueblos indígenas como por las ONG españolas de derechos humanos y desarrollo, así como por el Relator Especial de las Naciones Unidas. Durante los últimos 25 años, los pueblos indígenas han desempeñado un papel cada vez más activo en el ámbito internacional, reivindicando el reconocimiento y respeto de sus derechos. La presente estrategia recoge sus principales demandas y, partiendo del enfoque de derechos humanos, sienta las bases de una cooperación fructífera y respetuosa con sus culturas y formas de vida. Con este objetivo, se establecen medidas para garantizar que los pueblos indígenas sean los principales actores y beneficiarios de su propio desarrollo. En este sentido, la presente estrategia reconoce y promueve, entre otros muchos, el derecho de los pueblos indígenas a definir sus propios procesos de desarrollo; el derecho al consentimiento libre, previo e informado; el derecho a participar en todas las fases de los proyectos que les afecten; la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental, social, de género y cultural previos; y el derecho a decidir libremente su presente y su futuro".⁴⁶⁶

Haciendo una sinopsis, diremos que la estrategia toma como marco la "Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007".⁴⁶⁷ Teniendo como referencia este instrumento la estrategia española incorpora aspectos valiosos como los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el consentimiento libre, previo e informado; el derecho a sus tierras, territorios y recursos; la medicina tradicional, el derecho de educación intercultural bilingüe, entre otros aspectos.⁴⁶⁸ En igual tendencia, hace mención al Convenio 169 de la OIT, que reconoce a los pueblos indígenas un conjunto de derechos

⁴⁶⁴ Se entenderá por la expresión pueblos indígenas a los "pueblos indígenas que descenden de poblaciones que habitaban en el país...Además, la conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental." (Art. 1 del Convenio 169 de la OIT).

⁴⁶⁵ ESTRATEGIA (ECEPI): 2006, *Óp. cit.*, pág. 21.

⁴⁶⁶ PAJIN IRAOLA, Leire: Secretaria de Estado de Cooperación Internacional. Estrategia ECEPI. Prefacio. Pagina nº 2. Año 2006. Madrid-España.

⁴⁶⁷ Estrategia ECEPI: 2006, *Óp. cit.*, pág. 10.

⁴⁶⁸ Estrategia ECEPI: 2006, *Óp. cit.*, pág. 11.

específicos, como el derecho a la tierra y el territorio, el empleo, la formación, la no discriminación, la salud y la educación, etc. España ratificó el Convenio 169 de la OIT el año 2007. Asimismo, considera el informe de la séptima reunión de la Conferencia sobre el Convenio de la Diversidad Biológica, (CBD-COP) celebrada Malasia 2004, en donde se adoptaron las *Directrices Akwe: kon* para la realización de estudios de impacto ambiental, social y cultural, que, si bien no tienen carácter obligatorio, son la base sobre la que deben realizarse los preceptivos estudios de impacto ambiental, social y cultural en el ámbito de aplicación de la estrategia ECEPI.

La Estrategia indígena (ECEPI, 2006) retiene sus objetivos centrales de la estrategia de 1997 de promover el fortalecimiento organizativo y la participación efectiva y equitativa de los pueblos indígenas en todos los niveles y etapas del proceso de desarrollo, promueve los derechos de las mujeres y niños indígenas, respalda la participación de las organizaciones indígenas en las fases de los proyectos de desarrollo. Además apoya la financiación de programas regionales dirigidos a pueblos indígenas, promueve la inclusión de los asuntos indígenas en las políticas de los Estados nacionales, pero también adopta un nuevo y más completo *enfoque* basado en procesos y en el reconocimiento de los derechos humanos, que tiene como principio el de contribuir a lograr su autodesarrollo.

En esta orientación, la estrategia reconoce los derechos individuales y colectivos, el derecho que tienen a existir, definir y poner en práctica sus propios modelos de desarrollo, el derecho de los pueblos indígenas a definir sus propios procesos de desarrollo; el derecho de consentimiento libre, previo e informado; el derecho a participar en todas las fases de los proyectos, la necesidad de realizar estudios previos de impacto ambiental, social, de género y cultural; el derecho a la auto identificación, la educación bilingüe, la diversidad cultural, la equidad de género y también la protección de los derechos sobre la tierra, territorio y recursos. Todos estos principios en el marco del enfoque de derechos humanos.

Palabras claves: Derechos humanos, auto identificación, consentimiento libre previo e informado, autodesarrollo, modelos de desarrollo, educación intercultural bilingüe, diversidad cultural, propiedad intelectual, enfoque de género, participación, sostenibilidad medioambiental, derechos colectivos, tierra y territorio, desarrollo rural, y microcréditos.

Objetivos de desarrollo: La Estrategia tiene como objetivo principal: “reconocer los derechos de los pueblos indígenas, a fin de lograr su desarrollo socio económico, pero también adopta un nuevo enfoque basado en los derechos humanos, teniendo como base el

enfoque del autodesarrollo de los pueblos indígenas” (ECEPI, Pág. 19). “Contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultural”. (ECEPI, Pág. 19).⁴⁶⁹

Enfoque de desarrollo: “La Cooperación Española aplicará un *enfoque basado en procesos* y en el reconocimiento de derechos, según el cual los proyectos o las acciones concretas son partes y/o herramientas de tales procesos. Sólo con este enfoque se podrán llevar a cabo intervenciones que puedan incidir positivamente en el autodesarrollo, así como en el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas” (ECEPI, Pág. 19).

- La estrategia hace referencia al informe Brundtland de 1987 el cual señala:⁴⁷⁰ "La humanidad es capaz de lograr el desarrollo sostenible con el fin de satisfacer las necesidades presentes, sin tener que comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". (ECEPI, Pág. 21)

Cultura, cosmovisión y tierras: “El respaldo a su cultura indígena, su cosmovisión y el control de sus tierras y territorios, también constituyen principios de la estrategia española de cooperación”.

- “Existe una estrecha vinculación entre la identidad, la cultura y la cosmovisión de los pueblos indígenas y el control efectivo de sus tierras y territorios, que constituyen la base material y simbólica de su existencia continuada como entidades sociales, políticas y culturalmente diferenciadas” (ECEPI, Pág. 1).

Autodesarrollo: “Los pueblos indígenas tienen derecho al autodesarrollo, entendido como la elaboración, aplicación y proyección de sus propios modelos y concepciones de desarrollo, definidos desde sus respectivas identidades diferenciadas, en orden a satisfacer adecuadamente sus necesidades individuales y colectivas. En consecuencia, las acciones de la cooperación apoyarán las estrategias de desarrollo que emanen de los propios pueblos indígenas” (ECEPI, Pág. 19).

⁴⁶⁹ Estrategia ECEPI: 2006, *Óp. cit.*, pág. 21.

⁴⁷⁰ Estrategia ECEPI: 2006, *Óp. cit.*, pág. 21.

- “El autodesarrollo de los pueblos indígenas sólo puede llevarse a cabo si se respetan sus derechos individuales y colectivos, especialmente en lo concerniente a sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, y a su derecho al consentimiento libre, previo e informado” (ECEPI, Pág. 26).
- “El apoyo al autodesarrollo,⁴⁷¹ la necesidad de contar con el consentimiento libre, previo e informado y el respeto debido a los derechos individuales y colectivos, son herramientas fundamentales para asegurar que las actuaciones de la cooperación contribuyan al mantenimiento de la diversidad cultural y a que los pueblos indígenas puedan decidir en libertad su presente y su futuro” (ECEPI, Pág. 30).

Enfoque de género: “Incluir el enfoque de género en desarrollo en todas las fases de los programas y proyectos, desde la identificación y planificación hasta la evaluación”. Asimismo: “Garantizar la participación de las mujeres y la creación de espacios específicos para ellas, si fuera necesario, en los foros internacionales y, que favorezcan que el tema de género sea comprendido por todos y todas, en cuanto a su estrecha relación con el desarrollo de los pueblos indígenas” (ECEPI, Pág. 27).

Consentimiento libre, previo e informado: “Los pueblos indígenas tienen derecho al consentimiento libre, previo e informado, incluido el derecho a rechazar propuestas de proyectos y de actividades de cooperación para el desarrollo, o de otra índole, particularmente cuando afecten a sus tierras y territorios” (ECEPI, Pág. 19).

- “La estrategia hace una definición del concepto sobre el principio del consentimiento libre, previo e informado,⁴⁷² al respecto toma como fuente el informe del seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas del FPCI (2005)”.⁴⁷³

Participación y fortalecimiento indígena: “...apoyo a la participación indígena en los procesos de desarrollo nacionales y en la definición de políticas que les afecten (derechos

⁴⁷¹ El derecho al autodesarrollo conlleva el reconocimiento de sus sistemas particulares de organización, incluyendo aspectos tales como la educación, la medicina, los sistemas de justicia o de resolución de conflictos. Sólo a través de su reconocimiento y respeto es posible contribuir a su autodesarrollo.

⁴⁷² Estrategia ECEPI: 2006 *Óp. cit.*, pág. 21.

⁴⁷³ Véase el Informe del: “Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas”. (FPCI). Nueva York, 17 a 19 de enero de 2005.

humanos, organización política y territorial, medio ambiente, cultura, salud, educación, género, entre otros) y procurará que tales procesos sean no excluyentes y respetuosos de sus identidades respectivas” (ECEPI, Pág. 19).

- “Fomentar la participación de los pueblos indígenas en los ámbitos de decisión local, regional, nacional o internacional”. Asimismo “potenciar el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, ya que éstas son fundamentales para la defensa de sus derechos” (ECEPI, Pág. 26).
- “Los hombres y mujeres indígenas y/o sus organizaciones deberán participar en todas las fases del programa o proyecto, siendo los actores fundamentales y protagonistas en su diseño, desarrollo e implementación” (ECEPI, Pág. 30).

Educación intercultural: “El reconocimiento de la diversidad cultural es una parte fundamental del desarrollo humano, es un imperativo ético inseparable del respeto a la dignidad de la persona. La educación intercultural se basa en este principio, evitando la exclusión o la asimilación cultural” (ECEPI, Pág. 22).

Estudios de impactos en proyectos: “En la ejecución de los proyectos, se debe contar con su consentimiento libre, previo e informado y también con los preceptivos estudios de impacto ambiental, social y cultural” (Directrices Akwe: kon 2003).⁴⁷⁴

Principio de no discriminación: “...eliminación de cualquier forma de discriminación y marginalización de los pueblos indígenas, prestando especial atención a las que sufren las mujeres indígenas y los indígenas urbanos” (ECEPI, Pág. 26). Igualmente señala: “...el principio de no discriminación por sexo, raza, religión, discapacidad, clase, edad, orientación sexual, etc., que tengan como efecto menoscabar o anular la igualdad de trato y oportunidades de las personas” (ECEPI, Pág. 26 y 28).

Definición de pueblos indígenas: La estrategia señala: “la auto identificación es el criterio principal para la identificación de los pueblos indígenas”.⁴⁷⁵

⁴⁷⁴ La estrategia (ECEPI-2006) señala que las Directrices Akwe: Kon (2003) son la base para la realización de estudios de impacto ambiental, social y cultural, se considera en la aplicación de la estrategia ECEPI 2006.

⁴⁷⁵ Estrategia ECEPI: 2006 *Óp. cit.*, pág. 19.

- “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven”.⁴⁷⁶
- “En cuanto a la definición de pueblos indígenas la Cooperación Española se hace eco de las definiciones internacionales más relevantes, y reconoce el papel central del principio de auto identificación para reconocer a un pueblo como indígena. Los principales foros internacionales especializados en cuestiones indígenas no consideran necesaria la adopción de una definición universal para avanzar en el proceso de reconocimiento de sus derechos y, de hecho, los pueblos indígenas reclaman para sí el derecho a definirse a sí mismos o a no hacerlo”.⁴⁷⁷ La Estrategia indígena, también realiza una definición de los conceptos de diversidad cultural, tierra y territorio.⁴⁷⁸

Líneas **estratégicas** de cooperación

- Apoyo a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en los procesos e instancias de decisión para el reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos,
- Empoderamiento y apoyo al desarrollo de las capacidades de los hombres y las mujeres indígenas y sus movimientos, organizaciones e instituciones,
- Apoyo a las organizaciones indígenas, en los procesos internos de definición de estrategias y de modelos de desarrollo propios, con plena participación de sus mujeres y hombres,
- Respaldo a los pueblos indígenas en la protección de sus territorios, medio ambiente, sistemas culturales y patrimonio cultural, mediante acciones que reconozcan el papel de las mujeres en la preservación de sus culturas y desarrollo.

Principios básicos para la **financiación** de proyectos

- Se debe identificar si afecta o no a pueblos indígenas,

⁴⁷⁶ DECLARACION (ONU): 2007, *Op. cit.*, art. 33.

⁴⁷⁷ ESTRATEGIA (ECEPI): 2006 *Op. cit.*, pág. 2.

⁴⁷⁸ *Diversidad Cultural*: Establece que, la cultura adquiere formas diversas a través del tiempo y del espacio. Esta diversidad se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan los grupos y las sociedades que componen la humanidad. *Territorio*: Espacio material y simbólico en el que se conforma la identidad de un pueblo: el ámbito en el que se produce y se reproduce su cultura. *Tierra*: Espacio productivo que posibilita el sustento material de la población.

- Se debe contar con su consentimiento libre, previo e informado y con los preceptivos estudios de impacto ambiental, social y cultural (Directrices Akwe: kon),
- Si está enfocado directamente a pueblos indígenas, deben contar con la participación plena y efectiva de sus hombres y mujeres en todas las fases del ciclo de proyecto,
- Se apoyan preferentemente acciones que estén enmarcadas en procesos amplios de desarrollo. En caso de que no exista un plan de auto desarrollo propio, se debe fomentar su establecimiento, aplicando metodologías participativas de los pueblos indígenas,
- Se priman los proyectos piloto que avancen en la definición de conceptos y en la aplicación de medidas participativas que permitan a la cooperación mejorar su apoyo a los pueblos indígenas.

Los **instrumentos** de cooperación con los pueblos indígenas

- *Ayuda alimentaria:* Debe ser coyuntural y complementaria a otras acciones enfocadas a la recuperación de su propio auto abastecimiento. Cuando se dé, se debe promover el mantenimiento de sus costumbres alimenticias, adquirir alimentos en otras comunidades indígenas con hábitos similares si posible, y evitar cualquier tipo de dependencia.
- *Acción humanitaria:* En el caso de los desplazamientos temporales, se deben tener en cuenta las especificidades de los pueblos indígenas y fomentar su participación efectiva en los ámbitos de decisión. Se debe propiciar su retorno, una vez que las condiciones que provocaron su salida han sido solventadas.
- *Los microcréditos:* Se deben conceder teniendo en cuenta a la comunidad en su conjunto. Este instrumento es especialmente útil para la promoción de los indígenas urbanos y la visibilización y el empoderamiento económico de las mujeres indígenas.
- *Educación para el desarrollo, y sensibilización social:* Se debe fomentar el conocimiento de las culturas indígenas por parte de la sociedad envolvente, a través de programas de difusión, el desarrollo de la educación intercultural, la elaboración de materiales didácticos, y la formación y sensibilización que contemplen el enfoque de género en todo el proceso.

Las Prioridades **Horizontales** son: i) la lucha contra la pobreza, ii) la defensa de los derechos humanos, iii) la equidad de género, iv) la sostenibilidad medioambiental y v) el respeto a la diversidad cultural”.⁴⁷⁹

- *Lucha Contra la Pobreza*: Los programas de lucha contra la pobreza deben ir ligados a estrategias para la defensa de sus tierras, territorios y recursos, la aplicación de sus *propios modelos de desarrollo* y el reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos individuales y colectivos (ECEPI, Pág. 24).
- *Defensa de los Derechos Humanos*: La situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas está ligada a la falta de reconocimiento jurídico y de respeto efectivo de sus derechos humanos. La discriminación, la falta de acceso a los centros de poder, la presión de la sociedad envolvente y la invisibilización, son obstáculos que deben eliminarse mediante la promoción de los derechos humanos (ECEPI, Pág. 24).
- *Equidad de Género*: La aplicación del enfoque de género conlleva a la necesidad de estudiar la situación de los hombres y las mujeres, las relaciones entre ambos y los procesos y elementos de mayor discriminación contra las mujeres indígenas (ECEPI, Pág. 28).
- *Sostenibilidad Medio Ambiental*: Los pueblos indígenas dependen, en gran medida, de los recursos existentes en sus territorios. Las actuaciones deberán brindar la oportunidad de encontrar, afianzar y desarrollar las estrategias propias de uso y manejo sostenible de sus tierras y territorios (ECEPI, Pág. 29).
- *Respeto a la Diversidad Cultural*: Los pueblos indígenas desempeñan un papel fundamental en la conservación de la diversidad cultural. Para promover y proteger dicha diversidad las actuaciones de la cooperación deberán partir del reconocimiento y el respeto de sus derechos individuales y colectivos (ECEPI, Pág. 30).

Pautas para la transversalización de las prioridades horizontales:

⁴⁷⁹ Estrategia ECEPI: 2006 *Óp. cit.*, pág. 20.

- Considerar la pobreza desde la percepción que de ella tienen los pueblos indígenas, Respetar los modelos de autodesarrollo indígena, sus tiempos e indicaciones,
- Desarrollar capacidades para el control y manejo de sus tierras, territorios y recursos,
- Fomentar el respeto a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, especialmente el derecho al consentimiento libre, previo e informado,
- Fomentar la participación en los ámbitos de decisiones nacionales e internacionales,
- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones indígenas,
- Garantizar el enfoque de género,
- Contar con los respectivos informes de impacto ambiental, social y cultural,
- Garantizar la participación de los pueblos indígenas en todas las fases del proyecto.

En relación a la evaluación de resultados e impactos, la estrategia afirma: “es una reflexión común en todos los ámbitos de la Cooperación Española: administraciones públicas, ONGD, expertos y cooperantes que uno de los puntos más débiles del sistema de cooperación es el escasísimo peso de la evaluación de los resultados e impactos obtenidos y su sustitución casi exclusiva por la justificación financiera de la ejecución de los fondos”.

Las Prioridades **Sectoriales** son: ⁴⁸⁰

- Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional,
- Cobertura de las necesidades sociales,
- Promoción del tejido económico,
- Medio ambiente,
- Cultura y desarrollo,
- Género en desarrollo,
- Prevención de los conflictos y construcción de la paz.

En relación a un **análisis** puntual sobre la estrategia indígena (ECEPI -2006), diremos que España en 1997, formuló su primera *estrategia de cooperación con los pueblos indígenas*, en la cual establecía los principios y metas de su ayuda Bilateral con la población indígena. La estrategia incluye el enfoque de género y promueve la inclusión de las mujeres indígenas en las políticas de desarrollo, asimismo apoya la participación de las

⁴⁸⁰ Véase, Resumen Ejecutivo: Estrategia de Cooperación Española con los pueblos indígenas. ECEPI. 2006. Pág. 5. Disponible: [http:// www.aeci.es](http://www.aeci.es)

organizaciones indígenas en las fases de la planificación y ejecución de los programas y proyectos de desarrollo. En este sentido, impulsa actividades para el fortalecimiento de las organizaciones indígenas y su participación en los aspectos sociales y políticos del país. Los objetivos centrales de la estrategia 1997 eran el de promover el fortalecimiento organizativo y la participación efectiva y equitativa de los pueblos indígenas en todos los niveles y etapas del proceso de desarrollo.

La estrategia (ECEPI, 2006), señala que los objetivos y metas que inspiran esta estrategia, son aquellos contenidos en la Declaración de las Naciones Unidas 2007. España ha dirigido su ayuda para el desarrollo a los pueblos indígenas de América Latina. Un aspecto importante que debemos destacar, es que España fue un impulsor clave para el establecimiento del Fondo Indígena de Desarrollo en 1994. El reconocimiento y promoción de los derechos colectivos de los pueblos indígenas no se ha limitado solamente al campo de la cooperación, sino que se ha concretado también en la ratificación por parte del Gobierno de España el 2007 del Convenio 169 de la OIT de 1989.

La Estrategia 2006 presenta un *carácter progresista*, el cual contiene lineamientos de política específicos sobre los asuntos indígenas. Asimismo formula los principios, directrices y metodologías de referencia a ser aplicadas en las acciones de la cooperación y desarrollo. En este aspecto, ha incorporado muchas de las recomendaciones formuladas tanto por las organizaciones de pueblos indígenas y los alcances del Relator. La estrategia formula un enfoque de *derechos humanos*, en este sentido reconoce entre otras cuestiones el derecho de los pueblos indígenas a definir sus propios procesos de desarrollo; el derecho de consentimiento libre, previo e informado; el autodesarrollo; el derecho que tienen a existir, definir y poner en práctica sus propios modelos de desarrollo.

La Estrategia indígena 2006, mantiene sus objetivos centrales de promover el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, y la participación efectiva y equitativa de los pueblos indígenas en todos los niveles y etapas del proceso de desarrollo (estrategia, 1997). En esta orientación, plantea un nuevo y más completo *enfoque basado en los derechos humanos*, con el objetivo de contribuir a lograr su autodesarrollo. De igual forma incorpora aspectos de vital relevancia, que no los había considerado antes, como son el derecho de consentimiento libre, previo e informado, el derecho sobre la tierra, territorio y los recursos, el principio de auto identificación, la vinculación entre la identidad, la cultura y la cosmovisión y reconoce también los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

En relación a enfoques y conceptos de desarrollo, la Estrategia 2006 hace importantes aportes, como es el enfoque de *autodesarrollo*, entendido como la elaboración, aplicación y

proyección de sus propios modelos y concepciones de desarrollo. Asimismo, señala que dará apoyo a la participación indígena en los procesos de desarrollo nacionales y en la definición de políticas sobre derechos humanos, organización política y territorial, salud y educación, entre otros. La Estrategia, no asume una definición práctica del concepto de pueblos indígenas, sin embargo adopta el principio de *auto identificación* como un criterio fundamental para la identificación de los pueblos indígenas.

La Estrategia 2006, presenta innovadores conceptos de desarrollo, en este aspecto se observa que existe un escaso desarrollo conceptual de los enfoques de desarrollo específicos con los pueblos indígenas, haciéndose necesario avanzar y profundizar en su teorización. Estos enfoques novedosos se refieren al enfoque basado en los derechos humanos, el autodesarrollo, el principio del consentimiento libre, previo e informado, los derechos colectivos, el concepto de desarrollo con identidad, etc. En relación al enfoque de autodesarrollo, la cooperación señala que respetara las estrategias que emanen de su propia visión de desarrollo de los pueblos indígenas. En esta perspectiva la Estrategia desarrolla los elementos claves, para avanzar hacia una *Política Integral de Desarrollo*, que incluya las aspiraciones indígenas y sirva de referente a otros países.

Sin embargo, no es jurídicamente vinculante, es una guía práctica para la toma de decisiones de la cooperación con los pueblos indígenas. Solo es vinculante para el personal del Programa Indígena y los organismos de cooperación, pero contiene orientaciones vinculantes, para la participación de los pueblos indígenas en los programas de desarrollo. No obstante, la Estrategia puede ser mejorada aún más con mayores disposiciones explícitas sobre los derechos a la tierra, territorios y los recursos, así como los derechos colectivos y el principio de libre determinación. Finalmente debemos señalar que a pesar de los estándares progresistas de la Estrategia, esto no se ha traducido en un cambio significativo en el volumen económico asignado al Programa Indígena para el financiamiento de proyectos de desarrollo en favor de los pueblos indígenas.

7.2 PUEBLOS INDIGENAS Y LA COOPERACION DE HOLANDA 1993

Los Países Bajos fueron uno de los primeros donantes en formular una política de ayuda basada en el respeto a los *derechos humanos* en la década de los ochenta. En 1993, el Gobierno adoptó una política pública sobre ayuda para el desarrollo de los pueblos indígenas. La formulación de la política estuvo principalmente basada en consultas técnicas con expertos y académicos, con poca participación de los pueblos indígenas y las ONG de

derechos humanos. La política es una Declaración de principios claros y conceptos teóricos para su aplicación en la cooperación dirigida a los pueblos indígenas.

7.2.1 Pueblos Indígenas en la Política Exterior de los Países Bajos 993⁴⁸¹

Estándares: El Programa 21 y las declaraciones sobre los pueblos indígenas.

Enfoque: Desarrollo basado en los derechos humanos, el derecho sobre la tierra y los derechos culturales.

Alcance de la Política: Es una Declaración política de principios generales y específicos para la ayuda exterior dirigida a las culturas indígenas. La Política señala el estudio de *Martínez Cobo*, para una definición de pueblos indígenas, que dice: “son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades...”.⁴⁸² “La política de los Países Bajos, no reconoce el principio de *auto identificación* como una característica importante o criterio fundamental” (Sección II).

Estándares internacionales: “Considera la protección legal de los *derechos humanos* como una de las más importantes prioridades de su política sobre pueblos indígenas, junto con el refuerzo de la identidad de estos pueblos e incrementar su participación y representación dentro de los marcos nacionales y legales. En salvaguardar los derechos humanos el Gobierno ve la eliminación de todas las formas de discriminación...” (Sección I).

Derechos a la tierra y a los recursos: “Reconoce el concepto de territorio que comprende los derechos a la tierra, los derechos a los recursos naturales y los recursos a los medios de vida y a la integridad cultural basada en el Programa 21” (sección I). Además señala: “Primordial importancia para aquellos derechos que son importantes o esenciales para la subsistencia, continuidad, (medios de vida) sostenibles, y para la identidad cultural, por ejemplo, derechos relativos a la tierra, la caza, la propiedad, etc.” (Sección III).

⁴⁸¹ Véase el documento de los Países Bajos (DGIS). Sobre: Pueblos Indígenas en la Política Exterior de los Países Bajos y la Cooperación para el Desarrollo 1993. Pág. 78, Forest Peoples Programme. 2003.

⁴⁸² MARTINEZ COBO, José: 1986, Informe relator de las Naciones Unidas: (Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations (E/CN.4/Sub.2/1986/7).

Enfoque de auto desarrollo: “...las actividades de desarrollo deben ser bienvenidas por las comunidades indígenas a las cuales están dirigidas. Estas deben encajar con las necesidades formuladas por las comunidades, y deben ser compatibles en sustancia y estructura con la cultura de la comunidad” (sección VI).

Participación y responsabilidad: “...la comunidad o sus representantes deben participar en la toma de decisiones y en su implementación y evaluación” (sección VI).

Proyectos dirigidos a pueblos indígenas: Los Países Bajos, no tienen un programa coordinado dirigido a los pueblos indígenas. La ayuda es canalizada a través de varios programas incluyendo el programa de proyectos de las embajadas de los Países Bajos, así como a través de proyectos individuales.⁴⁸³ Muchas intervenciones de su ayuda bilateral son canalizadas a través de ONG Holandesas, las principales ONG son: Novib (Oxfam-Países Bajos), Bilance, SNV, Hivos y ICCO, IUCN-Países Bajos. Estas ONG apoyan proyectos innovadores con pueblos indígenas.

Desde 1994, IUCN-Países Bajos ha administrado un programa de pequeñas donaciones para la conservación de la Biodiversidad que ha sido valorada por auditores independientes. Estas apreciaciones han encontrado que la ayuda de pequeña escala para la gestión de los recursos naturales y el seguimiento de proyectos a través del financiamiento directo a las organizaciones indígenas y ONG en Guyana, Venezuela, Malasia e Indonesia ha dado resultados positivos. Las evaluaciones muestran que estos proyectos han ayudado a los pueblos indígenas a promover el respeto y el reconocimiento de sus derechos y han facilitado la participación de los pueblos indígenas en la conservación de la biodiversidad. Dado estos resultados, el programa de pequeñas donaciones de IUCN-Países Bajos constituye una fuente principal de financiamiento.

El respaldo de los Países Bajos a los derechos de los pueblos indígenas fue consolidado en 1998 cuando el Gobierno ratificó el Convenio 169 de la OIT. Como los Países Bajos no tienen pueblos indígenas, el Convenio no establece obligaciones vinculantes al Estado de Holanda. Sin embargo, la ratificación demuestra el compromiso del país en defender los derechos de los pueblos indígenas y es clara su expresión de apoyo con los pueblos indígenas y los Estados firmantes del Convenio.⁴⁸⁴

⁴⁸³ Véase, GRIFFITS, Tom: 2003, *Óp. cit.*, pág. 87.

⁴⁸⁴ GRIFFITS, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág. 87.

En cuanto a la política de cooperación indígena, el compromiso político de **Holanda** con los pueblos indígenas fue reafirmado el 2000 por el embajador de derechos humanos quien sostuvo en una reunión pública sobre derechos económicos, sociales y culturales que:

- “El Gobierno de los Países Bajos asigna gran importancia al derecho del desarrollo. Un derecho humano que comparte las características de todos los derechos humanos, civiles y políticos así como también de los derechos sociales, económicos y culturales, es necesario un énfasis particular en relación con los grupos en desventaja de la sociedad, como las mujeres, los niños, las minorías y los pueblos indígenas”.⁴⁸⁵

En 1998 Holanda dispuso una *evaluación* de la política holandesa sobre los pueblos indígenas, en aquel entonces, las ONG holandesas tales como el Centro de los Países Bajos para los pueblos indígenas (NCIV), criticaron la revisión por su brevedad y tratamiento superficial de temas importantes y por no incluir a los pueblos indígenas en las acciones de evaluación. Las ONG solicitaron al Gobierno holandés, que actualizara su política de desarrollo en el marco de los derechos humanos y los estándares específicos sobre los pueblos indígenas, como aquellos establecidos en el Convenio 169 de la OIT de 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 2007. El Gobierno Holandés ha accedido a revisar y fortalecer su política sobre pueblos indígenas tomando en consideración los resultados y recomendaciones de la evaluación.⁴⁸⁶

Aspectos principales de la política indígena de los países bajos:

- La política adopta un enfoque basado en los derechos humanos,
- Promueve el respeto por las directrices y estándares sobre pueblos indígenas en el sistema Multilateral de desarrollo,
- Reconoce el concepto de territorio, los derechos sobre la tierra, los recursos naturales y los recursos a los medios de vida. (Tierra, caza, pesca, forestal, flora y fauna, etc.),
- Contribuye a reconocer el derecho al autodesarrollo,
- Reconoce la necesidad de tener una base de estudios en forma detallada para el diseño de los proyectos y programas que afecten a los pueblos indígenas,
- Enfatiza los derechos culturales, como la diversidad cultural y la biodiversidad,

⁴⁸⁵ GRIFFITS, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág. 87.

⁴⁸⁶ GRIFFITS, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág. 87.

- La política hace un reconocimiento implícito del derecho de consentimiento libre,
- Utiliza un criterio débil sobre los *derechos colectivos* de la población indígena,
- La política se inspira en la definición Cobo sobre el concepto de pueblos indígenas, pero no reconoce el principio de *auto identificación*, como un criterio fundamental,
- El diseño de la política no adopta los estándares internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas, 2007.

La política de cooperación de Holanda con los pueblos indígenas 1993, es una Declaración de principios generales para la ayuda exterior, utiliza un lenguaje amplio y general con normas de referencia y procedimientos para las operaciones de cooperación y desarrollo. La política formula un enfoque de desarrollo basado en el respeto a los *derechos humanos*. En esta tendencia, reconoce en forma implícita el derecho de *consentimiento, libre, previo e informado*, así también muestra una posición genérica sobre los *derechos colectivos* de los pueblos indígenas. En relación a los estándares internacionales, se basa en el Programa 21 y en las declaraciones sobre los pueblos indígenas, pero no considera los estándares específicos tales como el Convenio 169 de la OIT de 1989.

En esta perspectiva, la política reconoce la necesidad de tener una base de estudios detallados para el diseño de los proyectos y programas que afecten pueblos indígenas, igualmente enfatiza en la importancia de los derechos culturales, reconoce el concepto de territorio que comprende los derechos sobre la tierra, territorios, y recursos naturales y los recursos a los medios de vida. Asimismo desarrolla en forma parcial el principio de *autodesarrollo*, refiriéndose explícitamente a las actividades de desarrollo. En este sentido, plantea un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos, el principio de autodesarrollo, el consentimiento libre, previo e informado, los derechos territoriales y culturales. Se inspira en la definición Cobo sobre el concepto de pueblos indígenas, pero no reconoce el principio de *auto identificación* como un criterio fundamental.

Referente a la financiación de proyectos de desarrollo la ayuda oficial es canalizada a través de ONG de los Países Bajos. Desde 1994, IUCN-Países Bajos ha administrado un programa de pequeñas donaciones para la conservación de la biodiversidad, esta ayuda en pequeña escala y de financiamiento directo a las organizaciones indígenas, ha tenido resultados positivos en la implementación de la política de cooperación. Es necesario resaltar la solidaridad del Gobierno Holandés de ratificar el Convenio 169, pese a no albergar en su territorio a ningún pueblo indígena.

7.3 LA COOPERACION DE ALEMANIA CON LOS PUEBLOS INDIGENAS

- Cooperación para el Desarrollo con Poblaciones Indígenas en América Latina, 1996.
- Estrategia Sectorial sobre Bosques y Desarrollo, 2002.
- Estrategia 142: La Cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas en América Latina, 2006.

En 1996, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) formuló una política regional amplia sobre: *Cooperación para el Desarrollo con Poblaciones Indígenas en América Latina*.⁴⁸⁷ Esta política contiene principios y directrices para la cooperación y el desarrollo indígena, y comprende un amplio apoyo en diversos campos de intervención. La política reconoce los derechos de los pueblos indígenas, tanto en áreas de tierras altas como bajas, y comunidades urbanas. El BMZ ve por conveniente actualizar esta política, es así que en el año 2006, aprueba el documento: *La Cooperación para el Desarrollo con los Pueblos Indígenas en América Latina - Estrategia 142*.⁴⁸⁸ Esta nueva versión permanece válida hasta la actualidad, como la política oficial del Gobierno alemán para la ayuda al desarrollo dirigida a las poblaciones indígenas.

Los objetivos de la política de 1996, son el de promover medidas para reconocer los derechos a la propiedad colectiva y a la tenencia de la tierra. Reconoce en forma indirecta el derecho de *consentimiento libre, previo e informado*, asimismo señala la necesidad de respetar las prioridades de los pueblos indígenas y sus propios modelos de desarrollo. En esta perspectiva señala que los “planes de desarrollo indígena” que nazcan de las propias organizaciones indígenas, serán prioritarios para la cooperación alemana. De igual forma señala que las comunidades afectadas deben ser involucradas en el proceso de desarrollo desde la etapa de identificación del proyecto hasta la evaluación.

En el 2002 la Cooperación alemana, aprobó la *estrategia sectorial sobre bosques y desarrollo*,⁴⁸⁹ la cual tiene como referencia la Declaración de Río sobre los principios del bosque, del Programa 21, entre otros. La estrategia tiene como objetivos el comercio sostenible, los servicios ecológicos, y la reducción de la pobreza, así como el apoyo de la

⁴⁸⁷ Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ): “Cooperación para el Desarrollo con Poblaciones Indígenas en América Latina”. Bonn - Alemania 1996.

⁴⁸⁸ Véase el documento del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ): “La cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas en América Latina - Estrategia 142”. Disponible en: www.bmz.de/ Bonn-Alemania. Año 2006.

⁴⁸⁹ Véase, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ): “Estrategia Sectorial Sobre Bosques y Desarrollo”. Bonn - Alemania 1996.

cooperación a los derechos sobre las tierras y los recursos tradicionales. En este aspecto, afirma que constituyen asuntos prioritarios para la cooperación alemana el sector forestal, que incluye la promoción de los derechos a la tenencia de la tierra, reconociendo los principios de la gestión sostenible de los bosques, y además enfatiza que todos los proyectos deben ser planificados e implementados de una manera participativa.

En el 2006, el Gobierno Alemán (BMZ) ⁴⁹⁰ aprobó la Estrategia 142, denominada: *La Cooperación para el Desarrollo con los Pueblos Indígenas en América Latina*. Esta política de carácter regional, plantea un nuevo enfoque orientado a un *desarrollo con identidad*, en el marco de los principios de los derechos humanos. En esta tendencia, incorpora un enfoque transversal en la temática de los asuntos indígenas, los cuales deben considerarse en todas las fases de los proyectos. Igualmente apoya el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, reconoce el principio de *consenso previo, libre e informado* de los pueblos indígenas y sus organizaciones en la planificación y ejecución de los proyectos.

La Estrategia 142 reconoce el principio de *auto identificación*, que en la anterior política del año 1996, no era reconocido, considerando que hoy en día se atribuye una importancia fundamental al principio de auto identificación de estos pueblos, es decir el derecho de auto percepción individual y colectiva como miembro de un grupo distinto. Entre las prioridades sectoriales más importantes, considera los ámbitos de la democracia, la sociedad civil y la administración pública, la gestión de recursos naturales y el desarrollo rural sostenible. Reconoce el principio de *autodeterminación* (libre determinación), y sostiene que la promoción de la democracia en sociedades multiculturales sólo es posible incorporando a los distintos grupos étnicos y respetando sus derechos humanos. ⁴⁹¹

El Gobierno Alemán hasta la fecha no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT de 1989, pero afirma que la política de cooperación continuará realizando esfuerzos para que el Gobierno apruebe la ratificación del Convenio 169. Sobre este aspecto (Strobele, 2003) afirma: “En su definición de grupo meta, el BMZ no coincide con la autodefinición de *pueblos indígenas* de las organizaciones indígenas, que fue oficializada a nivel internacional mediante el Convenio 169 de la OIT. Hasta el momento, Alemania no ha aprobado este Convenio, con el argumento que en Alemania no existen minorías étnicas en el sentido del Convenio. Además según la interpretación oficial que hace el Gobierno

⁴⁹⁰ La cooperación alemana es supervisada por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) responsable de la política de ayuda para el desarrollo y asignación de fondos a varias agencias financieras. Estas incluyen el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), el Servicio de Desarrollo Alemán (DED) y el Carl Duisberg Gesellschaft (CDG).

⁴⁹¹ Estrategia 142: 2006, *Op. cit.*, pág. 17.

alemán del derecho internacional, el término *pueblo* implica el reconocimiento del derecho a la soberanía estatal y la autonomía. En función de expresar claramente que Alemania no apoya a movimientos separatistas, el BMZ se limita al término de “población indígena” o “grupos de población indígena”.⁴⁹²

En relación a las prioridades regionales y sectoriales, señala que la cooperación con los pueblos y organizaciones indígenas seguirá centrándose en los países y regiones con altos porcentajes de población indígena, tratándose en particular de *Bolivia, Ecuador, Guatemala y el Perú*. En estos países deberán tenerse en cuenta las diferencias en los patrones de vida, situaciones de intereses y problemas que existen, por ejemplo entre pueblos que viven en el altiplano y pueblos que viven en las tierras bajas o, en modo general, entre indígenas en áreas rurales e indígenas en áreas urbanas. En concreto la prioridad regional a nivel geográfico son los pueblos indígenas de América Latina.

7.3.1 La Cooperación Alemana con las poblaciones indígenas 1996

En el año de 1996 el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) formuló una política regional sobre: *Cooperación para el Desarrollo con Poblaciones Indígenas en América Latina*. Las directrices de esta política se orientan a los pueblos indígenas, tanto en áreas de tierras altas como bajas, y a comunidades indígenas urbanas. La política promueve medidas para reconocer los derechos a la propiedad colectiva y a la tenencia de la tierra. Reconoce (indirectamente) el derecho de consentimiento libre, previo e informado y enfatiza la necesidad de respetar las prioridades de los mismos pueblos indígenas y sus modelos de desarrollo. En este sentido señala que las comunidades afectadas deberán ser involucradas en el proceso de desarrollo desde la etapa de identificación del proyecto. La política es una Declaración amplia de principios y normas de referencia obligatorios para la “toma de decisiones” sobre la ayuda exterior alemana dirigida a los pueblos indígenas de América Latina. De la misma forma reconoce el valor potencial de las formas tradicionales de gestión indígena de los recursos, para promover el desarrollo sostenible y la conservación, en este sentido señala:

“Dentro del marco de los esfuerzos globales para fomentar la protección del medio ambiente y los recursos naturales - el Gobierno alemán es consciente de la gran

⁴⁹² Ver el trabajo de STROBELE GREGOR, Juliana, sobre: “La cooperación al desarrollo en Europa ha descubierto a los indígenas”, página 10, Universidad de Berlín, año 2003.

importancia del conocimiento tradicional de las comunidades indígenas y de las formas sostenibles específicas que estas comunidades han desarrollado para la gestión de los ecosistemas frágiles” (sección 3.0, 1).

Estándares: El Convenio 169 de la OIT de 1989 y el Convenio sobre Diversidad Biológica.

Enfoque: Derechos humanos y desarrollo, autodesarrollo, derechos tradicionales, tenencia de la tierra, participación, y fortalecimiento institucional.⁴⁹³

Derechos humanos y el desarrollo: “apoyar poblaciones indígenas en la articulación, formulación y realización prácticas de sus derechos legítimos, no solo como parte de sus esfuerzos por combatir la pobreza en América Latina, sino también como una importante contribución a la salvaguarda de los derechos humanos y la consolidación de la democracia” (Sección 3, párrafo 1).

Derechos a la tierra y los recursos: “El reconocimiento de los derechos a la propiedad, tenencia y usufructo - sean ellos individuales o colectivos - a la tierra habitada o cultivada” (Sección 3.3, párrafo 4). Asimismo la “Protección efectiva en contra del desplazamiento forzado, en contra de la expropiación sin compensación y en contra de cualquier otra restricción en su espacio vital y económico” (Sección 3.3, 4).

Aspectos específicos de la política de 1996

- La política contiene estándares sociales y ecológicos mínimos vinculantes,
- Disposiciones que respetan los derechos de propiedad y tenencia de la tierra,
- Los estándares son instrumentos de derechos humanos, acuerdos sobre el medio ambiente, y principios sobre el desarrollo sostenible de la ONU,
- Protección en contra del desplazamiento forzado,
- Apoya el derecho de autodesarrollo y de consentimiento previo, libre e informado,
- Política regional dirigida a los pueblos indígenas de América Latina.

⁴⁹³ GRIFFITS, Tom: 1993, *Op. cit.*, pág. 87.

7.3.2 Estrategia Sectorial sobre Bosques y Desarrollo 2002

Estándares: La Declaración de Río sobre los principios del bosque, el Programa 21. Propuesta de acción panel y el Foro intergubernamentales de bosques (IPF/IFF).

Enfoque: Comercio sostenible, servicios ecológicos y sociales, reducción de la pobreza, beneficios compartidos, programas forestales nacionales.⁴⁹⁴

Alcance de política: Establece prioridades para la cooperación en el sector forestal, y estándares sociales y ecológicos, vinculantes para las agencias de ayuda al desarrollo.

Tierras y los recursos tradicionales: “La cooperación para el desarrollo en el sector forestal tiene como objetivo respaldar a los Gobiernos, la sociedad civil y las partes interesadas - particularmente los pobres y los pueblos indígenas en sus esfuerzos para proteger los bosques y manejarlos de una manera sostenible - a contribuir a la erradicación de la pobreza, específicamente asegurando la subsistencia de los pueblos indígenas que viven en los bosques y de sus productos” (Sección 3.1, párrafo 2 y sumario, punto 2).

- Asuntos prioritarios para la cooperación en el sector forestal incluyen: “promover derechos a la tenencia de la tierra y propiedad transparentes, reconociendo los principios de la gestión sostenible de los bosques” (Sección 5.1.3, punto 2).
- “Los derechos tradicionales a la tenencia de la tierra y a su uso disfrutados por los pueblos indígenas deben ser observados y tratados con cuidado especial, de acuerdo con los principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT” (Sección 3.2, punto 16).

Participación y beneficios compartidos: “Todos los proyectos deben ser planificados e implementados de una manera participativa” (Sección 3.2, punto 3).

- “Todas las medidas que puedan afectar a los habitantes de los bosques tradicionales deben ser implementadas con la debida participación de los pueblos afectados, la información acerca de las actividades planeadas, es provista con anterioridad a la

⁴⁹⁴ GRIFFITS, Tom: 2002, *Op. cit.*, pág. 89.

implementación y de tal manera que sea accesible a la población afectada” (Sec.3.2, punto 13).

- “La utilización comercial del bosque sólo puede ser respaldada si los mecanismos apropiados son simultáneamente desarrollados para asegurar que la población local reciba una distribución justa de los beneficios, y continúe permitiéndoles el uso del bosque para la necesaria subsistencia” (Sección 3.2, punto 15).

Breve síntesis de la estrategia sectorial 2002:

- La estrategia forestal promueve los derechos a la tenencia de la tierra y propiedad, reconociendo los principios de la gestión sostenible de los bosques,
- El enfoque de desarrollo, tiene como ejes al comercio sostenible, los servicios ecológicos y sociales, la reducción de la pobreza, los beneficios compartidos, y los programas forestales nacionales,
- Existe un tratamiento variable de la terminología sobre derechos de la tierra, tanto dentro y entre las políticas (consuetudinario, tenencia, propiedad, acceso, etc.),
- Estándares variables entre las políticas: El “consentimiento previo” fue reconocido en la política regional de 1996, pero no se incluye en la estrategia forestal del 2002,
- El enfoque basado en los derechos humanos, no es muy explícito,
- La estrategia se orienta más hacia la participación y el beneficio compartido.

En relación a los **proyectos** de ayuda sobre desarrollo forestal (2002), Alemania ha sido el mayor contribuyente al fondo de inversiones que respalda el *Programa Piloto para la Protección de la Selva Brasileña* - este proyecto incluye elementos para proteger los territorios indígenas y promover la integración de los pueblos indígenas en la toma de decisión del proceso de desarrollo. La agencia GTZ también ha financiado un número de estudios interesantes y discusiones participativas sobre derechos a la tierra. Por ejemplo una conferencia organizada por la GTZ en el 2000 respaldó los regímenes de tenencia de la tierra, seguridad de los medios de vida y el mantenimiento de los sistemas de conocimiento tradicional. Una de las conclusiones de la conferencia es:

“...dentro de las comunidades indígenas y locales, existen vínculos fuertes entre el sistema de tenencia de la tierra, el uso de los recursos y el conocimiento tradicional.

La tierra es inseparable del conocimiento tradicional, innovaciones y practicas - la diversidad cultural y biológica dependen del respeto por la integridad de las culturas indígenas y de los derechos de los pueblos indígenas y tradicionales a retener el control sobre sus instituciones culturales, territorios, lenguaje y conocimiento”.⁴⁹⁵

Revisión de la implementación de la política regional de 1996

El Ministerio (BMZ) evaluó la efectividad de su política regional de 1996 en América Latina en dos fases, en 1999 y 2001. La última fase comprendió consultas con organizaciones de pueblos indígenas y con el personal de las agencias de cooperación. A pesar de los estándares progresistas establecidos en las políticas, la revisión encontró que la aprobación de la política de 1996 no había resultado un cambio significativo en el volumen de la cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas de América del Sur. La evaluación de la política señala las siguientes recomendaciones:

- Promover esfuerzos para hacer realidad los derechos humanos de los pueblos indígenas y resolver los problemas que socavan la condición sostenible de sus medios de vida,
- Los proyectos deben asignar los recursos financieros a fin de garantizar la participación efectiva de grupos objetivos en el diseño, planificación y ejecución del proyecto,
- Incorporar a los pueblos y organizaciones indígenas como actores centrales en la planificación y ejecución de programas de desarrollo,
- Intensificar el tratamiento de la temática dentro del diálogo político con los países contrapartes y en los documentos de estrategia para áreas y estrategias de país,
- Atención particular debe prestarse a la participación, necesidad y prioridades de las mujeres indígenas en los planes de desarrollo.⁴⁹⁶

7.3.3 Estrategia 142: La Cooperación Alemana con los pueblos indígenas 2006

La estrategia regional 142: *La cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas de América Latina 2006*, señala los principios, lineamientos y directrices de la política de cooperación con los pueblos indígenas. Asimismo incluye orientaciones vinculantes para la participación de los pueblos indígenas en la planificación y ejecución de los proyectos de

⁴⁹⁵ GRIFFITS, Tom: 2002, *Op. cit.*, pág. 89.

⁴⁹⁶ GRIFFITS, Tom: 2002, *Op. cit.*, pág. 93.

desarrollo que les afecten directa o indirectamente.⁴⁹⁷ En este aspecto sostiene que las mejoras de carácter estructural en la población indígena dependen en primer lugar de los esfuerzos propios y decisiones de las poblaciones indígenas y no indígenas afectadas por los proyectos, así como los respectivos Gobiernos. La cooperación puede apoyar estos esfuerzos internos sin poder sustituirlos (Principio de subsidiaridad).

La **política** de cooperación de Alemania está contenida en la estrategia 142, la cual formula un enfoque de *desarrollo con identidad*, en el marco de los principios de los derechos humanos. En este sentido, incorpora un enfoque transversal en la temática de los asuntos indígenas, los cuales deben considerarse en todas las fases de los proyectos de desarrollo indígena. Reconoce el principio de *consenso previo, libre e informado* en la planificación y ejecución de proyectos que afecten a sus, además reconoce el principio de *auto identificación*, es decir el derecho de auto percepción individual y colectiva como miembro de un grupo distinto. La estrategia sostiene que la política de cooperación continuará con sus esfuerzos para que el Gobierno Federal suscriba la ratificación del Convenio 169 de la OIT de 1989. Las prioridades sectoriales de la cooperación, son: i) Democracia, sociedad civil y administración pública, ii) Gestión de recursos naturales y desarrollo rural sostenible, iii) Desarrollo de la paz y prevención de crisis y, iv) El desarrollo social.

Enfoque: Modelo de “desarrollo con identidad”, basado en la aplicación de los derechos humanos, civiles, económicos, sociales y culturales, incluido la equidad de género. El apoyo eficiente a los pueblos indígenas se sustenta en dos enfoques:

- Por una parte, dentro de un enfoque transversal, se mejorará la incorporación y consideración de los pueblos indígenas y sus preocupaciones en todos los proyectos,
- Por otra parte, se prestará un apoyo directo a las organizaciones indígenas, tanto a nivel nacional como a nivel supranacional, mediante el fortalecimiento de las confederaciones indígenas regionales, tales como COICA y CICA.

La estrategia 142, fomenta el derecho a un “desarrollo con identidad” y la promoción de los derechos tradicionales de los pueblos indígenas, así como la configuración práctica de sociedades multiétnicas (Estrategia 142, Pág. 19).

⁴⁹⁷ Véase el documento del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo: “La cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas en América Latina”. Estrategia 142. Bonn-Alemania. Julio 2006.

Estándares internacionales: Convenio 169 de la OIT, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM, en la Estrategia Sectorial de Bosques y Desarrollo Sostenible 2002, y la Estrategia de cooperación para el desarrollo con los Países de América Latina 2000.

La estrategia señala que la pobreza indígena, se explica por la falta de reconocimiento de sus derechos colectivos, en este sentido las *demandas indígenas* son: ⁴⁹⁸

- De sus especificidades culturales/lingüísticas dentro de sociedades pluriétnicas,
- De su participación social y sus formas organizativas propias,
- De sus derechos territoriales, su acceso a la tierra y los recursos incluido su uso,
- De su pobreza desproporcional y sus condiciones de vida más desfavorables.

Tierra y recursos: Gestión de recursos naturales y desarrollo rural sostenible.

- “Las medidas deberán contribuir a la solución de conflictos sobre el uso de la tierra, la propiedad de la tierra, en este contexto se buscará hacer reconocer los *derechos colectivos* de propiedad en territorios indígenas, así como asegurar una protección eficaz contra reasentamientos, desposesión sin indemnización en los espacios vitales y económicos de los indígenas”.
- “Los proyectos, se proponen asegurar en forma legal la tierra cultivada y los conocimientos tradicionales. El saber tradicional de los pueblos indígenas se protegerá acorde al Convenio sobre la diversidad biológica con el fin de permitir que los indígenas tengan una participación en el aprovechamiento de este potencial” (Estrategia 142, Pág. 18).
- “La explotación de recursos minerales, así como recursos genéticos, la agroindustria exportadora (soja, crianza de bovinos) y el turismo van adquiriendo importancia. Los conflictos que ha generado esta situación, entre otros es debido a la falta de claridad sobre los derechos de propiedad y de uso” (Estrategia 142, Pág. 19).

⁴⁹⁸ Resumen Ejecutivo Estrategia n°142: 2006, *Op. cit.*, pág. 3.

Principio de auto identificación: “...reconoce el principio de auto identificación de estos pueblos, es decir el derecho a la auto-percepción individual y colectiva como miembro de un grupo distinto”.

Definición de pueblos indígenas: En ausencia de una definición universal del término “*indígenas*”, la estrategia 142, se basa en una descripción utilizada también por el Grupo de Trabajo ONU de 1987, según la cual los pueblos indígenas se distinguen por las siguientes características:

- Son descendientes directos de sociedades históricas y pre-coloniales,
- Componen sectores no dominantes de su sociedad nacional,
- Tienen un vínculo especial con sus territorios ancestrales y su identidad étnica,
- Están determinados a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras su especificidad cultural, sus instituciones sociales y sus sistemas jurídicos propios.

Fortalecimiento y participación: El enfoque, paternalista del desarrollo ha sido reemplazado por *enfoques participativos*, que permiten a las organizaciones indígenas participar desde la planificación de los proyectos.

Prioridades regionales y sectoriales: La estrategia 142, señala que la cooperación seguirá centrándose en los países con altos porcentajes de población indígena, como son: Bolivia, Ecuador, Guatemala y el Perú. En estos países deberán tenerse en cuenta las diferencias en los patrones de vida, y situaciones que existen entre pueblos que viven en el altiplano y pueblos que viven en las tierras bajas o, en modo general, entre indígenas en áreas rurales e indígenas en áreas urbanas.

Enfoque de desarrollo con identidad: La estrategia señala que intensificara el apoyo a los pueblos indígenas en relación a la articulación, salvaguardia, y realización de sus derechos a un desarrollo con identidad, en la medida que este afecte a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. La estrategia considera los siguientes principios:

- Contribuir a la aplicación de los derechos humanos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, incluido la equidad de género,
- Garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación,

- Participación en el marco de políticas multiétnicas y multiculturales del Estado,
- Evitar efectos nocivos sobre pueblos indígenas, (principio de “no hacer daño”),
- Respetar el principio del consenso previo, libre e informado de los pueblos indígenas en la planificación y ejecución de proyectos que afecten a sus intereses,
- Mejorar las condiciones de vida de la población indígena acorde a su especificidad cultural.

Consenso previo, libre e informado: “Respetar el principio del *consenso previo, libre e informado* de los pueblos indígenas y sus organizaciones en la planificación y ejecución de proyectos que afecten a sus intereses” (Estrategia 142, Pág. 15).

- “La cooperación abogará sobre el terreno, porque se apliquen los derechos humanos de los pueblos indígenas y se respete el principio del consenso previo, libre e informado” (Estrategia 142, Pág. 15).

Criterios para la ejecución de proyectos:

- Analizar la situación de los pueblos indígenas teniendo en cuenta su especificidad cultural,
 - Fomentar el diálogo intercultural, asegurando la participación igualitaria de mujeres y hombres indígenas, apoyar la prevención - reducción de conflictos interculturales,
 - Apoyar el fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas,
 - Fomentar la igualdad de la mujer, es decir la consideración de los aspectos de género en todos los niveles de la planificación y ejecución de los proyectos,
 - Intensificar el intercambio regional de experiencias sobre la formación y capacitación,
 - Fomentar alianzas de desarrollo entre grupos meta indígenas y el sector privado,
- (Estrategia 142, Pág. 17).

Educación bilingüe: “Ante las altas tasas de analfabetismo y deserción escolar, sigue existiendo una alta demanda de cooperación en materia de educación básica formal y no formal, en especial la *educación bilingüe intercultural*. En este campo, la cooperación alemana tiene experiencia, en especial en la formación de personal docente indígena”.

- “Apoyo a la investigación indígena o el intercambio de experiencias con el fin de salvaguardar y controlar el saber tradicional y el patrimonio cultural, así como el fortalecimiento específico de instituciones y redes que sirvan de puente en las relaciones interculturales”.

Medicina tradicional: “En el campo de la salud la creación de servicios básicos de salud cercanos a las comunidades merecen un apoyo especial. No sólo se tratará de formar y reclutar personal indígena de salud, sino de incorporar también a los guardianes de conceptos y métodos tradicionales de salud (ejemplo: parteras)”.

- “Los pueblos indígenas son objeto de discriminaciones en el abastecimiento de agua y el alcantarillado, básicos para la salud y la productividad. La cooperación apoya la ampliación de esta infraestructura social, dando de tal manera efecto práctico al derecho del agua (Estrategia 142, Pág. 20)”.

Propuestas de cooperación del taller de Panamá 2002 y Bolivia 2003

En el 2002, en la ciudad de Boquete (Panamá), se realizó un taller sobre: “*la cooperación con los pueblos indígenas*”, donde hubo un intercambio de experiencias, y se formularon recomendaciones para la práctica de la cooperación con los pueblos indígenas.⁴⁹⁹ Entre las recomendaciones más importantes están:

- Los temas de “multietnicidad” e “interculturalidad” son de importancia global y por lo tanto debe integrarse más al diálogo político con los Gobiernos nacionales. Asimismo, debe reflejarse en todos los conceptos por países (Länderkonzepte) y estrategias de áreas focales de cooperación (Schwerpunktstrategiepapiere) del BMZ.
- La cooperación no debe limitarse solo a sectores como el manejo de los recursos naturales o la educación intercultural bilingüe, sino debe constituirse en un elemento integral que incluya la modernización del Estado y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

⁴⁹⁹ Véase las conclusiones del Taller sobre: “Cooperación con pueblos indígenas” en la que participaron representantes de organizaciones indígenas, instituciones estatales e internacionales, expertos de la GTZ y personal de programas y proyectos de América Latina. En Boquete, Panamá, del 28 al 30 de abril 2002.

- Desde el diseño de los proyectos hasta la ejecución deben respetarse e integrarse los conceptos específicos de los pueblos indígenas, tales como el concepto de tiempo, cosmovisión, valores, procesos de consulta y toma de decisiones.
- Deben aumentarse los recursos financieros para la cooperación, utilizando por ejemplo las reservas temáticas o elevando el monto de las obligaciones para Sur América.

En la ciudad de Santa Cruz, (Bolivia) en el año 2003, con la participación de la agencia de cooperación alemana (GTZ) se realizó un seminario internacional: “*Modelos de Desarrollo Indígena*”, donde se realizó un intercambio de informaciones y de experiencias, y se formularon recomendaciones sobre cooperación y población indígena de América Latina.⁵⁰⁰ En este evento, los grupos de trabajo han señalado que existen leyes contradictorias en América Latina. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus tierras, territorios y recursos naturales, estos derechos están reconocidos en la Constitución. Sin embargo los Estados nacionales otorgan concesiones a empresas extranjeras para la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, sin consultar con los pueblos indígenas, así como, lo dispone el Convenio 169 de la OIT.⁵⁰¹ Las conclusiones más importantes, son:

- Adaptación de sistemas tradicionales andinos al cambio global de la industrialización,
- Faltan planes de manejo en cuanto al uso sustentable de los recursos naturales,
- Los Planes de Desarrollo, no integran la visión de desarrollo indígena (cosmovisión),⁵⁰²
- Potenciales recursos productivos en áreas indígenas no son utilizados,
- Deforestación, existe una explotación irracional y desordenada de la madera,
- El libre mercado fija el precio, los precios no cubren los costos de producción agrícola,
- Experiencia peruana: indígenas viven del manejo de un área protegida - ecoturismo,
- Participación real de los representantes de las organizaciones indígenas en los proyectos de desarrollo desde su etapa inicial,

⁵⁰⁰Véase las conclusiones del Seminario Internacional: “Modelos de Desarrollo Indígena”. Agencia de Cooperación Alemana GTZ. 14 al 16 de octubre del 2003. Santa Cruz, Bolivia,

⁵⁰¹ Seminario Internacional: 2003, *Op. cit.* Doc.Resultados.

⁵⁰² Las cosmovisiones son el conjunto de opiniones y creencias que conforman la imagen o concepto general del mundo que tiene una persona, época o cultura, a partir del cual interpreta su propia naturaleza y la de todo lo existente. Una cosmovisión define nociones comunes que se aplican a todos los campos de la vida, desde la política, la economía o la ciencia hasta la religión, la moral o la filosofía. El término "cosmovisión" es una adaptación del alemán Weltanschauung (Welt, "mundo", y anschauen, "observar"), una expresión introducida por el filósofo Wilhelm Dilthey en su obra *Einleitung in die Geisteswissenschaften* ("Introducción a las Ciencias Humanas, 1914).

- Diseñar nuevos indicadores de productividad, calidad, seguridad alimentaria etc. Para medir el impacto de los proyectos en el nivel de vida de la población indígena,
- La cooperación debe apoyar políticas públicas adecuadas a la realidad indígena,
- Establecer mecanismos de consulta en la toma de decisiones con los pueblos indígenas,
- Las tierras y territorios son la base para la autonomía y el desarrollo con identidad,
- Transitar del desarrollo agrícola al manejo sostenible de la biodiversidad,
- Reconocer las economías indígenas y trabajar la adaptación a la economía del mercado,
- Existen instrumentos de financiación para pequeños proyectos dentro de la agencia de cooperación GTZ como el (Finanzierungsvertrag) o los (Oertliche Zuschuesse).

Con relación a una **valoración** sobre la política de cooperación de Alemania con los pueblos indígenas de América Latina, diremos que el Ministerio (BMZ), de Alemania es el responsable de la política de cooperación para el desarrollo y de la asignación de recursos para las agencias financieras de cooperación. Las políticas (BMZ) son emitidas como conceptos que contienen principios y estándares, los cuales son oficialmente vinculantes sobre otras agencias de cooperación. Alemania en 1994, aprueba una política en el marco de su programa sobre bosques tropicales, titulado: *Ayuda a los Pueblos del Bosque en el marco del Programa de las Selvas Tropicales*. Esta política sectorial contiene disposiciones que demandan la consulta con las comunidades afectadas y su participación en el proceso de toma de decisiones. Además, refuerza los conceptos sobre propiedad de la tierra y control de los recursos naturales entre las comunidades que dependen de los bosques y las empresas externas. De igual forma incluye el derecho a rechazar aquellos proyectos de desarrollo, que puedan afectar los intereses de los pueblos que habitan los bosques.

El BMZ en el año 1996, formula una política regional sobre la *cooperación para el desarrollo con poblaciones indígenas de América Latina*. Los estándares de referencia son el Convenio 169 de la OIT 1989, el Convenio sobre diversidad biológica y otros instrumentos. Las directrices de esta política comprenden a los pueblos indígenas, tanto en áreas de tierras altas como bajas. Entre los alcances más importantes de esta política, está el de reconocer los derechos a la *propiedad colectiva* y la tenencia de la tierra, igualmente señala medidas de apoyo dirigidas al reconocimiento de los derechos a la propiedad, tenencia y usufructo, sean estas individuales o colectivas de la tierra habitada o cultivada por comunidades indígenas. La política enfatiza que las comunidades deben participar en las fases del proceso de desarrollo desde la etapa de identificación del proyecto.

En esta perspectiva reconoce el derecho de *autodesarrollo*, la protección de los derechos tradicionales, la tenencia de la tierra, la participación y el fortalecimiento de las organizaciones indígenas. Asimismo, reconoce en forma indirecta el derecho de *consenso libre, previo e informado*; considera la necesidad de respetar las prioridades de los mismos pueblos indígenas y el derecho a formular sus propias estrategias y modelos de desarrollo. El enfoque de política, está basado en los derechos humanos, y afirma que apoyara a las poblaciones indígenas en promover sus derechos legítimos, no solo como parte de sus esfuerzos por combatir la pobreza, sino también como una contribución para salvaguardar los derechos humanos y la democracia.

En el año 2002, el BMZ aprueba la política: *Estrategia Sectorial Sobre Bosques y Desarrollo Sostenible*, con la participación de las organizaciones indígenas. Los principales estándares son los instrumentos de derechos humanos y acuerdos sobre el medio ambiente. Formula un enfoque basado en el comercio sostenible, los servicios ecológicos y sociales, la reducción de la pobreza, los beneficios compartidos y programas forestales nacionales. Además contiene disposiciones sobre los derechos de propiedad y tenencia de la tierra, y también mecanismos de responsabilidad y protección en contra del desplazamiento forzado. La estrategia utiliza estándares variables entre las políticas (el derecho de consentimiento es reconocido en la política 1996, pero no en la estrategia forestal 2002). Asimismo establece prioridades para la cooperación en el sector forestal, y un conjunto de estándares sociales y ecológicos, vinculantes para las agencias de desarrollo.

El Ministerio (BMZ) en el 2006, aprobó la estrategia regional 142: “*La cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas en América Latina*”. La estrategia es una Declaración de principios, directrices y normas de referencia obligatorios para la “toma de decisiones sobre la gestión, financiamiento y ejecución de los proyectos” de ayuda al desarrollo dirigidos a los pueblos indígenas de América Latina. En relación al marco teórico, la estrategia formula un enfoque de *desarrollo con identidad* basado en la aplicación de los derechos humanos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, incluido la equidad de género. La estrategia tiene como propósito apoyar los propios modelos de desarrollo indígena, la elaboración de planes de desarrollo que nazcan de las propias aspiraciones de los pueblos indígenas, con el objetivo de lograr su *autodesarrollo*, asimismo la protección de los derechos sobre la tenencia de la tierra, y el fortalecimiento de las organizaciones indígenas. Reconoce el principio del *consenso previo, libre e informado* en los proyectos extractivos o de otra índole en el ámbito de sus territorios.

En este sentido, incorpora un enfoque transversal en la temática de los asuntos indígenas, los cuales deben considerarse en todas las fases de los proyectos. Asimismo señala que hoy en día se atribuye una importancia fundamental al derecho de auto identificación de estos pueblos, es decir el derecho de auto percepción individual y colectiva como miembro de un grupo distinto, principio no considerado en la estrategia de 1996. Otro aspecto relevante de la estrategia, es que incorpora el principio de autodeterminación (libre determinación). En esta perspectiva, orienta sus acciones dentro de un enfoque transversal, busca incorporar la temática de los pueblos indígenas y sus demandas en todos los programas de desarrollo. Por otra parte, enfatiza que se prestará un apoyo directo a las organizaciones indígenas, tanto a nivel nacional como a nivel supranacional, mediante el fortalecimiento de las confederaciones indígenas regionales.

La estrategia 142 muestra, que los proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas se proponen asegurar los derechos tradicionales sobre la tierra y el territorio. Los conocimientos tradicionales se protegerán acorde al Convenio sobre la Diversidad Biológica con el fin de permitir a la población indígena una participación en el aprovechamiento de este potencial. En igual tendencia, sostiene que la explotación de recursos minerales, recursos genéticos, la agroindustria exportadora y el turismo van adquiriendo importancia para el desarrollo de las economías rurales de las comunidades.

La evaluación de experiencias, señala que se hace necesario incluir las demandas de los pueblos indígenas en la cooperación Bilateral, en especial en todos los proyectos de gobernabilidad. Asimismo intensificar el tratamiento de la temática indígena dentro del diálogo político con los países contrapartes y en los documentos de estrategia país. Se propone también incorporar a los pueblos y organizaciones indígenas como actores centrales en la planificación y ejecución de los programas de desarrollo. El Gobierno alemán hasta la fecha no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, pero sostiene que continuará realizando esfuerzos para la ratificación del Convenio. Sobre este aspecto no coincide con el concepto de “pueblos indígenas” del Convenio 169. Alemania sostiene que el término *pueblo* implica el reconocimiento del derecho a la soberanía estatal y autonomía.

7.4 LA POLÍTICA DE DINAMARCA CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS

- Estrategia Danesa para la Ayuda a los Pueblos Indígenas, 1994
- Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas, 2005

La política de cooperación de Dinamarca, aprobada por el Gobierno en 1994, es una de las más importantes en desarrollar y aprobar una política explícita dirigida a los asuntos indígenas. La estrategia es una declaración de principios, prioridades y directrices de la ayuda externa, esta fue refrendada por el Parlamento Danés y se entiende por ello que es un instrumento vinculante para todas las agencias de cooperación danesas.

La política incluye estándares y principios basados en los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas, en este contexto se cataloga como una *estrategia activa y de carácter progresista*. Los estándares de referencia son el Convenio 169 de la OIT de 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007,⁵⁰³ entre otros. La estrategia reconoce la necesidad de apoyar a los pueblos indígenas en el derecho sobre sus tierras y territorios tradicionales, defiende y respeta los derechos humanos y contiene disposiciones para retirar la ayuda cuando esos derechos son violados. No obstante, para una mejor aplicación práctica se hace necesario reconocer en forma más explícita el derecho de “consentimiento libre, previo e informado” de los pueblos indígenas.

La política Danesa de 1994, plantea un enfoque basado en la *autodeterminación*, el respeto a los derechos humanos, la participación de los pueblos indígenas en las fases del desarrollo, apoya el fortalecimiento institucional, y el comercio ético. Los alcances de esta política se orientan a fortalecer los derechos de los pueblos indígenas a través del diálogo político basado en las declaraciones y acuerdos internacionales, afirmando que los países que reciben cooperación no deben estar involucrados en violaciones de los derechos humanos. Considera prioritario el tema del *autodesarrollo*, la educación y el fortalecimiento institucional, en este sentido indica que el objetivo de la ayuda danesa a los pueblos indígenas es contribuir a crear posibilidades reales de desarrollo basadas en sus propios términos y en su propia cultura y sentimiento de pertenencia. Además señala que se debe dar prioridad a las actividades educativas y la capacitación.

⁵⁰³ En el año de 1994 cuando se publicó la estrategia danesa, estaba aprobado el “Proyecto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas”, la Declaración fue aprobada el 2007.

Un aspecto que merece resaltar es el referido al *comercio ético*, en este sentido afirma que Dinamarca apoyara la preservación y desarrollo de métodos sostenibles de recolección, pesca, caza y cuidado de animales; igualmente respaldará el libre comercio de productos que resulten de estas operaciones. Afirma que apoyara para que los productos elaborados por los indígenas aseguren un mercado justo, y que ciertos productos obtengan un status preferencial cuando sean comercializados en los mercados de la Unión Europea.

La agencia Danida, en el 2001 llevo a cabo un proceso de revisión de la implementación de la *Estrategia Danesa para la Ayuda a los Pueblos Indígenas 1994*. El equipo de revisión encontró que la estrategia ha sido bien implementada en la región de América Latina, pero que había sido aplicada débilmente en la región del África y Asia. En general, la revisión fue positiva y se instó al Gobierno danés a renovar su compromiso con el desarrollo y adoptar una nueva estrategia actualizada sobre los pueblos indígenas.⁵⁰⁴

En el año 2005 Dinamarca, aprobó la “*estrategia para el apoyo danés a los pueblos indígenas*”, como antecedente, en el 2001 se realizó una revisión dirigida a analizar la estrategia desde una perspectiva indígena. La conclusión general del equipo fue que: “la estrategia danesa es multifacética, lo cual ha permitido a Dinamarca enfocarse en áreas vitales para los pueblos indígenas en una gama de niveles: la promoción internacional de los derechos indígenas, el apoyo a los pueblos indígenas mediante la cooperación bilateral y multilateral, la cooperación con ONG y OPIs, así como temas económicos y relativos al comercio. Todos estos elementos son altamente relevantes, y el equipo considera que cubren las áreas principales de interés para los pueblos indígenas”.

La estrategia 2005, plantea un enfoque orientado a reconocer los derechos colectivos, los derechos humanos, el comercio de productos indígenas, la protección de los conocimientos tradicionales, el enfoque de género, el derecho de libre participación, y el derecho de “consenso previo, libre e informado”. En este marco señala que el objetivo del apoyo danés es “fortalecer el derecho de los pueblos indígenas a controlar sus propios caminos de desarrollo y a determinar los asuntos relacionados con su propia situación económica, social, política y cultural”. La estrategia se basa en un enfoque de derechos, sosteniendo que el apoyo al derecho de “autodeterminación” es el principio cardinal para definir los derechos indígenas en el ámbito internacional. Asimismo, el principio de “conciencia de identidad” constituye la piedra angular de la política de cooperación.

⁵⁰⁴ GRIFFITS, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág. 74.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a formular sus propias estrategias de desarrollo, en consonancia con el derecho superior de *autodeterminación*, en este aspecto la cooperación deberá respetar el derecho a la plena y libre participación y el derecho al consenso previo, libre e informado. Enfatiza que el derecho de autodeterminación es la reivindicación más importante de los pueblos indígenas. Uno de los aspectos que se considera relevante es la inclusión de los asuntos indígenas en los temas económicos relativos al comercio mundial. Los pueblos indígenas dependen de forma inmediata de la tierra que ocupan, y es usual que estas comunidades, están arraigados a una forma de vida tradicional, y que se sustentan con los recursos biológicos disponibles en sus territorios.

7.4.1 Estrategia Danesa para la Ayuda a los Pueblos Indígenas 1994

Dinamarca ha destacado en desarrollar una política explícita dirigida a los pueblos indígenas, incluye algunas recomendaciones realizadas por los pueblos indígenas. La Estrategia fue adoptada por el Gobierno en 1994, constituye una Declaración política de principios, enfoques y prioridades en áreas claves para el desarrollo indígena.⁵⁰⁵

Enfoque: Autodeterminación, derechos, participación, fortalecimiento y comercio ético.

Estándares internacionales: Fortalecerá “los derechos de los pueblos indígenas a través del diálogo político basado en las declaraciones y acuerdos internacionales” (sección 6, pág. 10). Además “...los países que reciben la cooperación no estén involucrados en violaciones de los derechos de los pueblos indígenas y que las autoridades tomen medidas efectivas para detener estas violaciones por parte de terceros” (sec. 6c, pág. 15).

Derechos a la tierra y los recursos: “Se debe dar máxima prioridad a los proyectos que respaldan la organización autónoma, el reconocimiento de los derechos a la tierra y los recursos, y el trabajo para obtener la auto determinación” (sección 6d, punto 2, pág. 16).

- “La protección del medio ambiente y restablecimiento también son áreas importantes, donde los residentes locales debe asegurar los derechos a la futura utilización sostenible de los recursos naturales” (sección 6d, punto 4, pág. 16).

⁵⁰⁵ GRIFFITS, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág.75.

Autodesarrollo y educación: “El objetivo de la ayuda danesa a los pueblos indígenas es contribuir y crear posibilidades reales de desarrollo basadas en sus propios términos y en su propia cultura y sentimiento de pertenencia, especialmente a su territorio” (sección 5, pág. 10). Asimismo, “Se debe dar prioridad a las actividades educativas y de capacitación por ejemplo fortalecer la competencia bilingüe” (sección 6d, 2, pág. 16).

Propiedad intelectual: “...continuará trabajando para alcanzar un acuerdo sobre la protección de los derechos intelectuales de los pueblos indígenas” (sección 6e, pág. 18).

Comercio ético: Dinamarca “respaldará la preservación y desarrollo de métodos sostenibles de recolección, pesca, caza y cuidado de animales, respaldará el libre comercio de productos que resulten de estas operaciones”. Asegurar que “los productos hechos por los pueblos indígenas aseguren un mercado justo, y que ciertos productos elaborados por los indígenas obtengan status preferencial cuando sean comercializados con países de la UE” (Sección 6e).

Tipo de estándares: Declaración política de principios, prioridades y estrategias de la ayuda externa dirigida a los pueblos indígenas. La estrategia fue refrendada por el parlamento danés y se entiende que es *vinculante* para todas las agencias danesas.

Proyectos dirigidos a los pueblos indígenas: La ayuda para el desarrollo danés está dirigida a un número limitado de programas por países. Estos son Tanzania, Uganda, Mozambique, Ghana, Benin, Burkina Faso, Zambia, Kenia, Nepal, Bangladesh, Bután, Vietnam, Nicaragua y Bolivia; aunque los proyectos de Danida son llevados a cabo en otros países también.⁵⁰⁶ La estrategia, provee asistencia Bilateral a través de varios proyectos que apuntan a promover los derechos de los pueblos indígenas. En varios países de Asia y América Latina, ha respaldado proyectos que tienen como objetivo ayudar a las comunidades indígenas a asegurar la tenencia de la tierra y el ejercicio de sus derechos a vivir en sus tierras ancestrales.⁵⁰⁷

⁵⁰⁶ Ver: <http://www.um.dk/english/dp/ba.asp>

⁵⁰⁷ GARCIA, P, HVALKOF, S, GRAY, A: *Liberación y derechos territoriales en Ucayali - Perú* IWGIA Documento n° 24, Copenhague. 1998. Citado por GRIFFITS, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág.75.

Evaluación de la implementación de la estrategia 2001

La Agencia Danida comisionó a un grupo de profesionales indígenas de Ecuador, Kenia, Bangladesh y Groenlandia a llevar a cabo una revisión de la implementación de la *Estrategia Danesa* para la Ayuda a los Pueblos Indígenas en 2001. Los responsables de la revisión felicitaron al Gobierno por la formulación de una política activa y progresista en respaldo de los derechos de los pueblos indígenas. El equipo encontró que la implementación de la estrategia había sido particularmente exitosa.

La conclusión general del equipo fue que: “la estrategia danesa es multifacética, lo cual ha permitido a Dinamarca enfocarse en áreas vitales para los pueblos indígenas en una gama de niveles: la promoción internacional de los derechos indígenas, el apoyo a los pueblos indígenas mediante la cooperación bilateral y multilateral, la cooperación con ONG y OPIs, así como temas económicos y relativos al comercio”. Todos estos elementos son altamente relevantes, y el equipo considera que cubren las áreas principales de interés para los pueblos indígenas. En este sentido también afirma que: “la existencia de una estrategia danesa coherente e integral ha generado resultados en varios niveles, desde el nivel local, donde las ONG financiadas por Dinamarca están apoyando la generación de capacidades de las organizaciones indígenas, hasta el nivel internacional, en el que Dinamarca ha tomado la iniciativa en los procesos de la ONU sobre los derechos indígenas”.

Finalmente, el equipo de revisión estimó que la estrategia era: “una de las estrategias nacionales pioneras y más progresistas para el apoyo a los pueblos indígenas. Es así como ha tenido un importante efecto inspirador más allá de la esfera de la cooperación danesa, y ha servido como ejemplo y punto de referencia para la comunidad internacional”. Si bien la revisión elogia la política en general, también señala la necesidad de dedicar más esfuerzos para mejorar la ejecución de la estrategia.

Asimismo, la revisión resalta el rol diplomático clave de Dinamarca en ayudar a persuadir a la Unión Europea a adoptar una política sobre pueblos indígenas en 1998, así también desplegar esfuerzos por asegurar que las Naciones Unidas acordaran en el 2000, establecer un Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.⁵⁰⁸ Otra de las conclusiones es que la estrategia había sido bien implementada en América Latina, pero que había sido aplicada débilmente en África y Asia. En general, sin embargo, la revisión fue positiva y urgió al Gobierno danés a renovar sus compromisos con el desarrollo de los pueblos

⁵⁰⁸ GRIFFITS, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág.76.

indígenas a través de la adopción de una estrategia revisada y actualizada sobre los asuntos indígenas. Las propuestas que hicieron para una mejora de la política danesa, son:

- La adopción de un enfoque explícito basado en los derechos humanos,
- Priorizar la implementación de los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT, entre otros,
- Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos indígenas 2007, como estándares,
- Suspender la ayuda bilateral si los derechos humanos son violados,
- Mantener un enfoque en la seguridad de los derechos a la tierra y a los recursos,
- Respaldo a la participación indígena en la formulación de políticas nacionales,
- Apoyar el fortalecimiento institucional y la participación en el proceso de desarrollo,
- Establecer mecanismos para la consulta de las organizaciones indígenas,
- Apoyar a las mujeres indígenas a través del financiamiento de sus redes internacionales,
- Respaldo la participación de los indígenas en los foros relativos al comercio.

El Gobierno danés ha respondido de una manera positiva a las recomendaciones de la revisión prometiendo una mayor participación en la implementación de los estándares y principios. Los aspectos más importantes, son: ⁵⁰⁹

- Los principios son derivados de estándares internacionales y de carácter progresista, incluyendo el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas, 2007.
- Reconoce la necesidad de apoyar a los pueblos indígenas en asegurar los derechos a sus territorios y a sus tierras tradicionales,
- Promueve la participación creciente de los pueblos indígenas en los procesos de establecimiento de estándares a nivel internacional,
- Defiende y respeta los derechos humanos de los pueblos indígenas y contiene disposiciones para retirar la ayuda danesa cuando esos derechos son violados,
- Está integrada a otras políticas danesas sobre, medio ambiente y desarrollo,
- Los productos hechos por los pueblos indígenas aseguren un mercado justo, y que ciertos productos obtengan status preferencial en el comercio con países de la UE.

⁵⁰⁹ La política Danesa para el desarrollo del 2000 apunta a respaldar los sistemas de Gobiernos nacionales que ayuden a respetar los derechos de los pueblos indígenas.

No obstante, para una mejora en la aplicación práctica, se debe observar los siguientes aspectos: i) Reconoce en forma implícita el derecho de consentimiento libre, previo e informado; ii) No contiene una protección explícita en contra del desplazamiento forzado.

7.4.2 Estrategia de Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas 2005

El objetivo de la estrategia danesa 2005 es lograr reducir la pobreza, impulsando el desarrollo sostenible a través del crecimiento económico en beneficio de la población pobre. Los temas transversales de la cooperación Danesa son la igualdad de participación y oportunidades para hombres y mujeres en el proceso de desarrollo; la promoción de los derechos humanos y la democratización, así como la protección del medio ambiente.⁵¹⁰

La estrategia afirma, que los asuntos indígenas y sus prioridades deben quedar reflejados en las actividades de cooperación, en este contexto un fuerte énfasis debe centrarse en la promoción de los derechos humanos, la democratización y también el desarrollo económico. Los pueblos indígenas deben tener influencia real en toda materia que atañe a su situación económica, política y cultural, mientras que los cambios que trae el desarrollo tienen que respetar el sentido de pertenencia entre los pueblos indígenas, incluida la pertenencia a un territorio determinado. En esta orientación la cooperación deberá contribuir a fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para tomar parte activa en la planificación y ejecución de programas de desarrollo.

Principales aspectos de la política indígena de apoyo danesa 2005

La estrategia de Dinamarca, está en conformidad con los acuerdos y convenios internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Dinamarca, y con la política de la Unión Europea de apoyo a los pueblos indígenas de 1998. La estrategia se basa en un *enfoque de derechos*, sosteniendo que el apoyo al derecho de *autodeterminación* es el principio cardinal para definir los derechos indígenas. (Estrategia, Pag.9).

Enfoque: Derecho a la autodeterminación, derechos colectivos, derechos humanos, comercio ético, conocimientos tradicionales, género, conciencia de identidad, reducir la pobreza, libre participación, y consentimiento previo de forma libre e informada.

⁵¹⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca: “Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas - Danida”. Dinamarca. 2005. Disponible Internet: www.um.dk

Estándares: El Convenio 169 de la OIT de 1989, la Declaración de las Naciones Unidas (Aprobado el 2007) y otros instrumentos internacionales sobre los derechos colectivos.

Los *principios* del derecho a la autodeterminación son:

- “El derecho a la plena y libre participación”.
- “El derecho al consenso previo de forma libre e informada”.

Fortalecimiento de la organización indígena: “Fortalecimiento de la capacidad administrativa, técnica y política de las organizaciones y redes de los pueblos indígenas respecto a su participación activa en foros de su interés a nivel local, regional, nacional e internacional que aborden asuntos relacionados con sus derechos, autodeterminación, acuerdos comerciales, medio ambiente y otras inquietudes” (Estrategia, Pág. 22).

Tierra y los recursos: “Dinamarca seguirá apoyando los programas de titulación de tierras y otros procesos jurídicos y políticos tendientes a asegurar la base tradicional de tierras y recursos de los pueblos indígenas” (Estrategia, Pag.25).

Propiedad intelectual: “Dinamarca continuará apoyando a los pueblos indígenas a desarrollar regímenes de propiedad intelectual, y a alcanzar acuerdos en los foros internacionales para proteger estos derechos de los pueblos indígenas” (Estrategia, Pág. 25).

Comercio de productos indígenas: “Apoyar actividades encaminadas a preservar y desarrollar métodos sostenibles de recolección, caza, pesca, caza de ballenas, agricultura y cría de animales”.

- “Dinamarca seguirá forjando alianzas con otros Gobiernos dirigidas a plantear temas específicos (como el comercio de focas y ballenas) y crear espacios en el seno de la OMC para abordar los asuntos indígenas. Además, apoyará el comercio preferencial de bienes de producción indígena, siempre que éste se base en la utilización sostenible de los recursos naturales” (Estrategia, Pag.25).
- “Apoyará los esfuerzos de los pueblos indígenas para fortalecer sus destrezas organizacionales en temas relativos al comercio” (Estrategia, Pag.26).

- “Apoyará la labor de difusión que promueva la comprensión de la cultura, sistemas económicos y derechos de los pueblos indígenas con el fin de conseguir cambios de actitud favorables a que se respeten y sostengan los pueblos indígenas, sus derechos y sistemas económicos” (Estrategia, Pag.26).

Alcance de la política indígena: La política es una Declaración de principios, prioridades y estrategias de la ayuda externa danesa a los pueblos indígenas. Fue refrendada por el Parlamento danés y se entiende por ello que es vinculante para todas las agencias gubernamentales de desarrollo danesas.

Perfil estratégico de la cooperación danesa: El objetivo del apoyo danés es “fortalecer el derecho de los pueblos indígenas a controlar sus propios caminos de desarrollo y a determinar los asuntos relacionados con su propia situación económica, social, política y cultural”. Asimismo la estrategia pretende establecer un diálogo permanente para la promoción de los derechos indígenas. En conformidad con los acuerdos y convenios internacionales, el Convenio 169 de la OIT de 1989, y la política de la Unión Europea sobre el apoyo a los pueblos indígenas, de 1998.⁵¹¹

Ámbitos de actuación de la estrategia

- *Fortalecimiento de los derechos indígenas:* Esto implica la promoción de los derechos indígenas a través del diálogo político, los acuerdos internacionales y la participación de los pueblos indígenas en foros internacionales.
- *Inclusión de las inquietudes de los pueblos indígenas en la cooperación multilateral:* Esto implica entablar un diálogo con las instituciones multilaterales sobre el diseño de políticas, además de intercambiar experiencias y explorar áreas de interés común.
- *Inclusión de las inquietudes de los pueblos indígenas en la cooperación bilateral:* Esto implica un diálogo sobre temas indígenas con los países cooperantes, además de tomar en cuenta las necesidades indígenas en los programas sectoriales.

⁵¹¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca (DANIDA): “Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas”. Capítulo 2 sobre Perfil Estratégico. Dinamarca. Pág. 6, Año 2005.

- *Colaboración con organizaciones de pueblos indígenas OPIs y ONG:* Esto abarca el apoyo financiero continuo a las OPIs, ONGs y actividades específicamente dirigidas a mejorar las condiciones y fortalecer los derechos de los pueblos indígenas.
- *Consideración de los pueblos indígenas en temas económicos y relativos al comercio:* Esto abarca enfoques innovadores para superar los problemas económicos y relativos al comercio, incluida la temática acerca de la protección de los conocimientos indígenas.

Definiciones y conceptos sobre pueblos indígenas

La estrategia Danesa señala que la identificación de los pueblos indígenas es un tema importante, puesto que repercute directamente en el reconocimiento o no reconocimiento de ciertos derechos. La incertidumbre de una definición se ha percibido como una barrera para afrontar adecuadamente el tema indígena en los procesos políticos así como en los proyectos y programas de desarrollo. Si bien los términos de “pueblos” e “indígenas” aún están por definirse en el derecho internacional. Dinamarca señala que la gran diversidad de pueblos indígenas hace poco viable establecer una sola definición que capte la amplitud de sus experiencias y existencias.⁵¹²

En este sentido, señala que lo más cercano a una definición formal es el criterio contenido en el Convenio 169 de la OIT de 1989. Asimismo, la definición del Ex-Relator Martínez Cobo, quien desarrolló una serie de criterios para identificar a los pueblos indígenas, que generalmente son considerados los más aceptables para los propios pueblos en cuestión. Según Cobo: “son aquellos que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades previas a la invasión y colonización...”⁵¹³ definiciones citadas anteriormente.

La estrategia considera que la ausencia de una definición única no constituye un obstáculo para concretar su apoyo a los pueblos indígenas. De esta manera, el principio de la *conciencia de identidad* es la piedra angular de la estrategia para el apoyo Danés a los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas, presentan varios de los rasgos siguientes:

- Conciencia de su identidad como indígenas,
- Continuidad histórica con sociedades pre-coloniales,
- Fuertes lazos con territorios,

⁵¹² Estrategia de Dinamarca: 2005, *Óp. cit.*, pág.6 y 7.

⁵¹³ MARTINEZ COBO, José: ONU, Doc. N°. E/CN. 4/Sub. 2/1986/87. Citado en capítulos anteriores.

- Sistemas sociales, económicos y políticos particulares,
- Lengua, cultura y creencias distintas,
- Constituyen sectores no dominantes de la sociedad.

La política de Dinamarca 2005, formula un enfoque basado en **derechos** y como principio fundamental el derecho de **autodeterminación**. Al respecto explica que la situación de los pueblos indígenas varía ampliamente de una parte del mundo a otro. En algunos países, los derechos indígenas han quedado reflejados en la legislación nacional en alguna medida, en otros se niega la mera existencia de pueblos indígenas. El derecho a la *autodeterminación* es la reivindicación más importante de los pueblos indígenas. Se considera que este derecho como pueblos diferenciados es el más elemental, puesto que fundamenta un reconocimiento más generalizado de sus culturas, lenguas y religiones.

El derecho a la *autodeterminación*, tal como lo define por primera vez en 1960 la Resolución 1514 de Naciones Unidas, es el derecho a: “determinar su propio estatus político”. En términos más prácticos, significa el “derecho a controlar su futuro, a establecer libremente su desarrollo económico, social y cultural a su manera”. Si bien este concepto les complica a algunos Estados, ya que lo perciben como amenaza a su integridad territorial, cabe destacar que el ejercicio del derecho a la *autodeterminación* es un proceso continuo que va adquiriendo su forma y trascendencia en el camino. En concreto la estrategia se basa en un enfoque de derechos, sostiene que el apoyo al derecho a la *autodeterminación* es el principio cardinal para definir los derechos indígenas en el ámbito tanto nacional como internacional.

Dinamarca referente al tema de la **pobreza** de los pueblos indígenas, enfatiza que constituyen los sectores más pobres de la sociedad. Muchas veces viven en bolsones de pobreza. Esto es lo que motiva la exención que permite un apoyo danés para proyectos a favor de pueblos indígenas también en países con un PBI por encima de US\$ 2.500 Per-cápita. Por lo general los mapas de pobreza nacional y las estrategias para la reducción de la pobreza son diseñados sin la participación de los pueblos indígenas, y muchas veces no toman en cuenta sus diversas percepciones de pobreza.⁵¹⁴

⁵¹⁴ En la actualidad no se tiene en cuenta la propia concepción de pobreza de los pueblos indígenas, cuando se definen las políticas de desarrollo que les afectan: la pobreza definida exclusivamente en términos de ingreso y consumo no refleja la realidad de los pueblos indígenas. Por el contrario, la pobreza debe contemplar aspectos tales como la falta de participación o ausencia de reconocimiento de sus derechos colectivos, culturales y sociales. Véase Programa Indígena. AEI. ¿Por qué una política específica de cooperación con los Pueblos indígenas? Pág. 15, Madrid, 2006.

En este aspecto, la estrategia danesa afirma: “Se mantendrá la opción de otorgar apoyo financiero a proyectos de ONGs a favor de pueblos indígenas en países cuyo PBI anual excede el techo normal para la cooperación danesa de US\$ 2.500 Per-cápita”. Los pueblos indígenas tienen sus propias formas diversas de percibir la pobreza, que a menudo sobrepasan una interpretación simplista como la falta de ingreso. En general, sus conceptos de bienestar y calidad de vida giran en torno a sus derechos e identidades. Las estrategias para combatir la pobreza deberán tratar de mejorar el diseño de las políticas de Estado y evaluar la necesidad de focalizar los programas más en los pueblos indígenas.

Prioridades transversales: El objetivo superior es de reducir la pobreza, los temas transversales de la cooperación danesa son el medio ambiente, género y los derechos humanos y democratización.

Fortalecimiento de los derechos indígenas: El Convenio 169 de la OIT de 1989, es el instrumento que obliga legalmente a los países signatarios. Si bien el Convenio 169 no cumple con todas las exigencias, es hoy en día el documento más significativo de protección de los derechos indígenas. La estrategia señala, que Dinamarca seguirá exhortando a los países a firmar y ratificar el Convenio 169 de la OIT, asimismo continuará apoyando el trabajo en redes, la generación de capacidad y la capacitación de los pueblos indígenas a nivel local, regional, nacional e internacional.

Temas económicos relativos al comercio: Constituye uno de los aspectos más importantes de la estrategia danesa “la inclusión de los temas económicos y del comercio”, en la agenda política de la cooperación internacional. En este contexto afirma que muchos pueblos indígenas dependen de forma muy inmediata de la tierra que ocupan - se sustentan con los recursos biológicos disponibles en sus territorios. Asimismo señala que la presión mayor sobre los recursos a raíz de cambios demográficos, climáticos y tecnológicos tiende a producir degradación ambiental.⁵¹⁵ En relación a los temas económicos, la estrategia señala las siguientes líneas de política, para un desarrollo indígena en el marco del enfoque de derechos y del principio de libre determinación:

⁵¹⁵ Estrategia de Dinamarca: 2005, *Óp. cit.*, pág. 28.

- Dinamarca podrá, apoyar actividades encaminadas a preservar y desarrollar métodos sostenibles de recolección, captación, caza, pesca, caza de ballenas, agricultura de tala y quema, y cría de animales,
- La estrategia señala que Dinamarca seguirá apoyando los programas de titulación de tierras y otros procesos jurídicos y políticos tendientes a asegurar la base tradicional de tierras y recursos de los pueblos indígenas,
- Dinamarca continuará apoyando a los pueblos indígenas a desarrollar regímenes de propiedad intelectual, y a alcanzar acuerdos en los foros internacionales para proteger estos derechos de los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas gozan de poco acceso y participación en las negociaciones internacionales sobre el comercio, incluida la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Además, la experiencia muestra que cuesta plantear los asuntos indígenas como área aparte en el marco de acuerdos comerciales, dada la tremenda complejidad de este tipo de negociaciones. No obstante, estos temas tienen implicaciones significativas para los esquemas de producción de los pueblos indígenas, con todas las ramificaciones económicas, políticas, jurídicas, tecnológicas, éticas y religiosas a las que suele estar vinculado el concepto indígena de la producción. Por eso, continúa siendo un ámbito trascendental tanto para mujeres como para hombres indígenas. En este contexto señala que las prioridades de cooperación en relación a la temática del comercio y desarrollo, son:

- Dinamarca seguirá forjando alianzas con otros Gobiernos dirigidas a plantear temas específicos y crear espacios en el seno de la OMC para abordar los asuntos indígenas,
- Apoyará los esfuerzos de los pueblos indígenas para fortalecer sus destrezas organizacionales en temas relativos al comercio,
- Dinamarca argumentará a favor de códigos de conducta voluntarios para empresas nacionales y transnacionales que trabajen en áreas habitadas por pueblos indígenas,
- Promover la comprensión de la cultura, sistemas económicos y derechos, con el fin de conseguir cambios de actitud favorables a que se respeten y sostengan los pueblos indígenas, sus derechos y sistemas económicos.

Análisis de la estrategia de Dinamarca 2005

Dinamarca ha destacado entre los países donantes en aprobar y desarrollar una política explícita dirigida a la ayuda bilateral con los pueblos indígenas. En el año de 1994 formuló la, “*Estrategia Danesa para la Ayuda a los Pueblos Indígenas*”, este documento incluye algunas recomendaciones realizadas por las organizaciones indígenas. La estrategia es una declaración de principios, enfoques, y prioridades de ayuda a los pueblos indígenas. La estrategia fue sancionada en el Parlamento danés y se entiende que es vinculante para todas las agencias de cooperación danesas.

La estrategia se basa en un enfoque de derechos, sosteniendo que el apoyo al derecho de *autodeterminación* es la reivindicación más significativa de las organizaciones propias de los pueblos indígenas y constituye el principio cardinal para definir los derechos indígenas. Reconoce los derechos colectivos, el comercio de productos indígenas, la protección de los conocimientos tradicionales y el enfoque de género. Sostiene que el objetivo del apoyo danés es “fortalecer el derecho de los pueblos indígenas a controlar sus propios caminos de desarrollo”, también señala que el principio de la *conciencia de identidad*, es la piedra angular de la política de cooperación. No obstante, reconoce en forma implícita el derecho de consentimiento previo de forma libre e informada.

La Estrategia de 1994, sostiene que Dinamarca provee asistencia bilateral a través de varios proyectos que apuntan a promover los derechos de los pueblos indígenas. En varios países de Asia y América Latina, ha financiado proyectos que tienen como objetivo ayudar a las comunidades indígenas a fin de beneficiarse de la tenencia de la tierra. Así por ejemplo, algunos de estos proyectos han sido innovadores, plenamente participativos y han alcanzado la titulación de tierras para territorios indígenas consolidados - como en el proyecto sobre titulación de tierras en la región Ucayali, en el Perú.

En el año 2001 la agencia Danida, realizó una revisión de la implementación de la estrategia Danesa de 1994. El grupo de evaluación señaló que la estrategia había sido bien implementada en la región de América Latina, pero que había sido aplicada débilmente en la región de África y Asia. En términos generales la revisión fue positiva y se solicitó al Gobierno danés a adoptar una nueva estrategia actualizada sobre los asuntos indígenas. Los responsables de la evaluación, plantearon algunas recomendaciones; como la adopción de un enfoque explícito basado en los *derechos humanos*, entre otros.

Dinamarca en el año 2005, formuló la “Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas”, como antecedente, en el año 2001 se realizó una revisión dirigida a analizar la

estrategia desde una perspectiva indígena. La conclusión general fue que: "la estrategia danesa es multifacética, lo cual ha permitido enfocarse en áreas vitales para los pueblos indígenas en una gama de niveles, como el apoyo a los pueblos indígenas en temas económicos relativos al comercio". Además se mostró que estos elementos son relevantes, y cubren las áreas principales de interés para los pueblos indígenas.

La estrategia incluye principios basados en los estándares internacionales existentes y de carácter progresista. De igual forma reconoce la necesidad de apoyar los derechos sobre sus tierras y territorios tradicionales, defiende y respeta los derechos humanos de los pueblos indígenas y contiene disposiciones para retirar la ayuda danesa cuando esos derechos son violados por los Estados. El enfoque de la estrategia, se basa en derechos y reconoce el derecho a la *autodeterminación*, los derechos humanos, la participación, el fortalecimiento institucional, y el comercio ético.

En este sentido, señala que la estrategia se sustenta en un enfoque de derechos, sosteniendo que el apoyo al derecho de la *autodeterminación* es el principio básico para proteger los derechos indígenas. Señala que este concepto preocupa a los Estados, ya que lo perciben como amenaza a su integridad territorial, en este aspecto cabe precisar que el ejercicio del derecho a la "autodeterminación" es un proceso que va adquiriendo su forma en el camino. La estrategia enfatiza, que se debe dar máxima prioridad a los proyectos que respaldan la organización autónoma, el reconocimiento de los derechos a la tierra y los recursos naturales de las culturas étnicas.

Constituye uno de los aspectos más relevantes la inclusión de los "*temas económicos y del comercio*", en la agenda política de la cooperación internacional. En este aspecto la inclusión de los temas económicos relativos al comercio internacional, se sustenta en el criterio que los pueblos indígenas dependen de la tierra que ocupan, y es usual que en su forma de vida tradicional, se sustenten con los recursos biológicos disponibles en sus territorios. En esta orientación constituye un aspecto principal el tema del "*comercio ético*", la estrategia apoyara la preservación y desarrollo de métodos sostenibles de recolección, pesca, y caza. Dinamarca brindara su apoyo para asegurar que los productos hechos por los pueblos indígenas aseguren un mercado justo y obtengan un status preferencial en el comercio con los países de la UE. No obstante, la estrategia danesa para una mejor aplicación debe incluir directrices operativas claras para las operaciones prácticas de campo y las iniciativas sectoriales a nivel nacional, asimismo formular un reconocimiento explícito en relación al derecho de "consentimiento libre, previo e informado" sobre los asuntos indígenas.

7.5 LA COOPERACION NORUEGA CON LOS PUEBLOS INDIGENAS 2004

- Directrices: “La labor Noruega para fortalecer el trabajo con los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo - un enfoque basado en los derechos 2004”.

La cooperación Noruega 2004, durante muchos años ha venido apoyando actividades y programas destinados a fomentar y proteger los derechos de los pueblos indígenas. Parte importante del aporte de Noruega para fortalecer los derechos de los pueblos indígenas es canalizado directamente hacia organizaciones indígenas en América Latina. Después que Noruega se convirtiera en el primer país en ratificar el Convenio 169 de la OIT en 1990, el trabajo desarrollado a favor de los pueblos indígenas se ha basado principalmente en los principios de este Convenio. Noruega ha señalado, la importancia de trabajar en favor de los pueblos indígenas, en el marco de este instrumento jurídicamente vinculante en el ámbito internacional que protege los derechos indígenas.⁵¹⁶

La política tiene como objetivo el reconocimiento de los derechos humanos, este principio tiene como marco orientador el Convenio 169 de la OIT. En este sentido, la cooperación noruega contribuirá al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como al fortalecimiento de sus capacidades para diseñar sus propios modelos de desarrollo. La agencia de desarrollo noruega (NORAD) hasta la fecha no ha desarrollado una política específica sobre pueblos indígenas en relación con su política exterior.⁵¹⁷ El trabajo dirigido en relación a los pueblos indígenas ha sido encargado al Programa de Pueblos Indígenas Noruega (NPIP) que comenzó a trabajar en 1983 y, sus acciones se han dirigido a países como Brasil, Perú, Chile, Paraguay y Guatemala en América Latina. El NPIP ha respaldado principalmente proyectos de fortalecimiento institucional en pequeña escala y apoyo a las organizaciones de pueblos indígenas.⁵¹⁸

Con respecto a la eficacia de la política sobre los asuntos indígenas 2004, Noruega señala que pretende dar continuidad y fortalecer desde la perspectiva de reconocer los derechos de los pueblos indígenas. También afirma que debe existir coherencia entre el trabajo normativo relacionado con los pueblos indígenas y la práctica de la cooperación para el desarrollo. Exhorta a incrementar los esfuerzos en favor de los pueblos indígenas,

⁵¹⁶ El Convenio 169 de la OIT es el principal instrumento internacional de protección de los derechos indígenas. Su trascendencia radica en que compromete legalmente a los países signatarios de dicho Convenio. Si bien el Convenio 169 no cumple con todas las reivindicaciones de los pueblos indígenas, su carácter vinculante sobre los asuntos indígenas es relevante.

⁵¹⁷ GRIFFITS, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág. 93.

⁵¹⁸ FAFO (1999): The Norwegian Programme for Indigenous peoples FAFO, Oslo Noruega.

especialmente de la región de África y Asia, e incorporar representantes de los pueblos indígenas en las actividades del trabajo sobre la biodiversidad en las regiones de bosques tropicales, en concordancia con los compromisos de la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible.⁵¹⁹

Noruega, diseña un enfoque basado en los **derechos humanos**, en consecuencia, el trabajo con los pueblos indígenas está basado en sus derechos, este concepto sostiene que el *desarrollo* y los *derechos humanos* están vinculados de manera inseparable. La pobreza implica la ausencia de capacidad de elegir y de tener posibilidades. El desarrollo basado en los derechos tiene por objetivo romper ese círculo asegurando el respeto por los derechos de individuos y grupos que viven en la pobreza y el aislamiento social.⁵²⁰ Los pueblos indígenas están en gran medida expuestos a las violaciones de los derechos humanos, a la vez que representan a los “*más pobres entre los pobres*” de sus respectivos países. Expresado así a grandes rasgos, el enfoque basado en derechos implica que las normas de derechos humanos representan el fundamento mismo al momento de identificar y definir objetivos de desarrollo. Por normas de derechos humanos se entienden aquellos derechos establecidos en los convenios internacionales, que a su vez regulan la relación entre el Estado y el individuo. Un enfoque basado en derechos humanos implica:

- Asignar al Estado la responsabilidad que le corresponde, facultar a individuos y grupos y motivar su participación, consolidar el principio de no discriminación del individuo y proteger a los grupos vulnerables.
- Las directrices tratan de asegurar la existencia de un claro vínculo entre el trabajo normativo sobre los temas indígenas y la cooperación práctica sobre la materia. En el ámbito de la cooperación existe el interés de fortalecer el “*enfoque integral*” sobre los pueblos indígenas.

Sobre una **definición** de pueblos indígenas, la estrategia de Noruega 2004, señala que no existe una definición general internacionalmente aceptada, de pueblos indígenas. En este sentido afirma que “una característica típica de los pueblos indígenas es que no son el grupo

⁵¹⁹ Véase las Directrices, sobre: “La labor Noruega para fortalecer el trabajo con los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo - Un enfoque basado en los derechos”. Página nº 4, Oslo, Noruega Año 2004. Disponible en Internet: <http://odin.dep.no/ud>

⁵²⁰ AGENCIA NORAD: Ref.: Nota sobre el fundamento en los derechos de la cooperación al desarrollo, NORAD 30-7-99. Citado por GRIFFITS, Tom: 2003, *Op. cit.*, pág.93.

dominante en la sociedad de la que forman parte, aun cuando sean el pueblo que inicialmente poblaba la región. De igual forma, tienen por regla general una idiosincrasia basada en los recursos naturales, sumada a una cultura que social, cultural, y/o lingüísticamente se distingue del pueblo dominante”. La estrategia destaca que el Convenio 169 de la OIT, es el único pacto internacional que directamente se refiere a la protección de los derechos indígenas.

En este aspecto el Convenio 169 de la OIT, es el primer, y hasta ahora el único instrumento de derecho internacional vinculante que directamente se refiere a los derechos indígenas. En 1990, Noruega ratificó el Convenio 169 de la OIT, el cual establece:⁵²¹

- El derecho de los pueblos indígenas a proteger y desarrollar su propia cultura e idioma. El Convenio incluye disposiciones sobre los derechos de tales pueblos sobre los recursos naturales, tierras tradicionales, etc.
- El derecho de los indígenas a participar en los procesos de toma de decisiones en asuntos relevantes para ellos.

Noruega, destaca que la ratificación del Convenio 169 de la OIT, presupone que los Estados firmantes ajusten su marco jurídico de forma que coincida con el contenido del Convenio. Sin embargo, incluso en aquellos casos en que un Estado determinado no haya ratificado el Convenio de la OIT, u otros convenios internacionales relevantes, estos constituyen importantes instrumentos que los pueblos indígenas de tal país pueden invocar en el trabajo de promoción de sus derechos.

7.5.1 El apoyo de Noruega a los pueblos indígenas

La estrategia Noruega, tiene como propósito el apoyo “*específico*” a los pueblos indígenas, que en la práctica es canalizado mediante las ONGs, organizaciones indígenas, organizaciones internacionales etc. Parte de la labor noruega se canaliza directamente hacia organizaciones indígenas de América Latina. El apoyo que Noruega brinda a los pueblos indígenas debe ser entendido como resultado de la cantidad relativamente grande de grupos indígenas claramente definibles en este continente, sumado al hecho que las condiciones nacionales marco han sido mejoradas con la ratificación por parte de los Estados

⁵²¹ ESTRATEGIA DE NORUEGA: 2004, *Óp. cit.*, pág. 5.

Latinoamericanos del Convenio 169 de la OIT. En los últimos años el porcentaje de recursos canalizado hacia los países menos desarrollados ha sido relativamente modesto. En términos temáticos, la cooperación Noruega con los pueblos indígenas se ha orientado en muchos casos a la propia capacidad organizativa, el desarrollo institucional, y el incremento de conocimientos en distintas áreas.⁵²²

La Cooperación de las ONG noruegas con los pueblos indígenas

El grueso del apoyo asignado por Noruega es canalizado vía ONG noruegas. En 2003, más del 50% del apoyo fue canalizado mediante ONG noruegas. Rainforest Noruega representa un ejemplo de ONG noruega que ha trabajado en la promoción de los derechos indígenas. Redd Barna y Ayuda Popular Noruega constituyen otros dos ejemplos de ONG noruegas que orientan su trabajo con los pueblos indígenas, en el marco de un enfoque basado en los derechos humanos. Como ejemplo puede mencionarse la cooperación entre Ayuda Popular Noruega y la Confederación de Nacionalidades y pueblos indígenas de Ecuador (CONAIE) donde, se apoyó un proyecto que contribuirá a elaborar aportes para una Ley sobre los derechos de los pueblos indígenas respecto a sus tierras y territorios.

Noruega también canaliza a través de organizaciones internacionales su cooperación, en este sentido ha cooperado con el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) con sede en Copenhague. IWGIA es una organización de derechos humanos dedicada principalmente a los pueblos indígenas. El objetivo primordial de la organización es contribuir a fomentar los derechos indígenas, como el derecho a la autodeterminación, tierras y los recursos naturales, la identidad cultural propia, etc. La estrategia de cooperación Noruega establece *directrices* para una clara relación entre el trabajo normativo sobre la materia y la cooperación, basada en programas respecto a los pueblos indígenas.⁵²³ Los lineamientos de política en el ámbito de la cooperación se orientan hacia una perspectiva integral respecto de cada país. Noruega señala que reforzará el trabajo con los pueblos indígenas en dos niveles:

- En un nivel *supremo*, se fomentará el apoyo a los pueblos indígenas en procesos estratégicos relevantes, a escalas nacional e internacional, asimismo en el diálogo con las autoridades y a nivel sectorial.

⁵²² Estrategia de Noruega: 2004, *óp. cit.*, pág. 11 y 12.

⁵²³ Estrategia de Noruega: 2004, *óp. cit.*, pág. 18.

- En el nivel *operativo*, Noruega orientará el trabajo mediante el aporte específico a los pueblos indígenas y el apoyo a las áreas de cooperación que sean especialmente relevantes en la óptica de los derechos.

La estrategia plantea apoyar desde la perspectiva de los derechos el trabajo en favor de los pueblos indígenas. El apoyo basado en los derechos humanos tendrá como marco orientador el Convenio 169 de la OIT. En este sentido contribuirá al reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, como asimismo al fortalecimiento de sus capacidades para promover sus propios intereses.

Lineamientos principales de la política de cooperación Noruega:

- Ayudará para que las distintas actividades coincidan con las necesidades y prioridades de los propios pueblos indígenas,
- Contribuirá a fortalecer la organización interna de los pueblos indígenas,
- Realizará el desarrollo de capacidades,
- Asegurará que los asuntos indígenas ocupen un lugar central en el trabajo relacionado con la biodiversidad en bosques tropicales,
- Asegurará que la problemática de género y la situación de la mujer figuren en la agenda de la estrategia Noruega para los pueblos indígenas.

Apreciaciones sobre la política de cooperación Noruega 2004

La estrategia Noruega de 2004, apoya actividades y programas destinados a fomentar los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Una parte importante de los recursos se destinan para fortalecer los derechos de los pueblos indígenas, en particular son canalizados directamente hacia organizaciones indígenas en América Latina. Noruega fue el primer país europeo en ratificar el Convenio 169 de la OIT en 1990, desde entonces ha destacado su trabajo en el marco de los principios de este tratado vinculante.

La estrategia Noruega, plantea un enfoque basado en los derechos, en este sentido señala que el “*desarrollo y los derechos humanos*” están vinculados de manera específica. Sostiene que la pobreza implica ausencia de capacidad de elegir y de posibilidades, en este aspecto el desarrollo basado en los derechos tiene por objetivo romper ese círculo de la pobreza, asegurando el respeto por los derechos de individuos y grupos que viven en la

pobreza y la exclusión social. Los pueblos indígenas están en gran medida expuestos a las violaciones de los derechos humanos, a la vez son los “*más pobres entre los pobres*”.

El enfoque basado en los derechos humanos, consiste en: “asignar al Estado la responsabilidad que le corresponde, facultar a individuos y grupos y motivar su participación, consolidar el principio de no discriminación del individuo y proteger a los grupos vulnerables, constituyen elementos clave del enfoque basado en los derechos”. La cooperación Noruega ha respaldado principalmente proyectos de fortalecimiento de organizaciones indígenas en pequeña escala. Noruega en 1983, estableció su Programa Indígena, con el objetivo de entregar apoyo directo a las organizaciones indígenas del Sur. La estrategia Noruega sostiene que no existe una definición en el ámbito internacional sobre pueblos indígenas. En este sentido afirma que una característica típica de los pueblos indígenas es que no son el grupo dominante en la sociedad en que viven. La política tiene el propósito de fortalecer los derechos indígenas, promover que el trabajo con los pueblos indígenas se haga visible, y asegurar que los asuntos indígenas ocupen un lugar central en el trabajo sobre la biodiversidad en las regiones de bosques tropicales.

Noruega, sostiene que brinda su apoyo a los pueblos indígenas de América Latina, en razón que existen grandes grupos de población indígena en esta región. El apoyo de la cooperación se ha dirigido a fortalecer la propia capacidad organizativa de los pueblos indígenas, el desarrollo institucional, y el incremento de los conocimientos. No obstante el apoyo a los proyectos de desarrollo indígena ha sido relativamente modesto en recursos.

Cuadro 38: Enfoques de desarrollo de la Cooperación Bilateral

Países	Enfoque	Principios relevantes
España	Derechos Humanos	Autodesarrollo, Consentimiento previo. Libre e informado
Holanda	Derechos Humanos	Autodesarrollo, tierras y territorios, diversidad cultural
Alemania	Desarrollo con identidad	Propiedad colectiva de la tierra. Consenso previo, libre e informado,
Dinamarca	Derechos Humanos	Libre determinación, derecho de auto identificación
Noruega	Desarrollo y Derechos Humanos	Fortalecer capacidad organizativa, género y capacitación indígena

Fuente: Elaboración propia en base a las conclusiones del estudio. Madrid, 2014.

Cuadro 39: Principios básicos de las políticas de cooperación Bilateral

POLÍTICAS	Alemania	España	Dinamarca	Noruega	Países Bajos
DERECHOS	No ha ratificado el Convenio 169 de OIT	Ratifico el Convenio 169 de la OIT (2007)	Ratifico el Convenio 169 de la OIT (1996)	Ratifico el Convenio 169 de la OIT (1990)	Ratifico el Convenio 169 de la OIT (1998)
Estrategias y Políticas Desarrollo	Política Indígena 1996. Política Forestal 2002. Estrategia 142, 2006.	Estrategia de 1997. Estrategia ECEPI-2006.	Estrategia 1994. Estrategia 2002. Estrategia 2005.	Programa de 1983. Directrices de 2004.	Estrategia: Cooperación, Pueblos Indígenas 1993.
Estándares Internacionales	Convenio 169 de OIT, Derechos Humanos, Convenio Biodiversidad.	Declaración ONU. 2007 Convenio 169 de OIT Política UE de 1998	Convenio 169 de OIT. Declaración ONU 2007	Convenio 169 de la OIT. (Noruega primer país en ratificar el Convenio 169),	Programa 21. Derechos Culturales y territoriales.
Objetivo Estrategia y/o Política	Mejorar las condiciones de vida, acorde a su especificidad cultural.	Reconocer los derechos para lograr desarrollo Socioeconómico.	Lograr reducir pobreza impulsando el desarrollo sostenible / económico.	Lograr reducir la pobreza: Indígenas son los "más pobres entre los pobres".	Alcanzar el desarrollo grupos en desventaja, pueblos indígenas.
Enfoque de Desarrollo	Desarrollo con Identidad / Desarrollo sostenible.	Derechos Humanos / Base el Autodesarrollo.	Derechos Humanos/ Autodeterminación	Desarrollo basado DH. "Desarrollo" y "Derechos Humanos", vínculos.	Derechos Humanos / Autodesarrollo, Tierras y territorios.
Líneas cooperación transversal	Incorporación asuntos indígenas en proyectos/ Apoyo organizaciones.	Lucha Pobreza, DH. Genero. M. Ambiente y Diversidad Cultural.	Democratización y DH. El medio ambiente y Género.	Asuntos indígenas en proyectos biodiversidad bosques, genero mujer.	Derechos culturales, Diversidad cultural, y Biodiversidad.
Plan de Desarrollo Indígena	Apoya elaboración: Plan Desarrollo Indígena/, propias aspiraciones.	Promueve elaboración de Plan de Desarrollo Indígena / Planificación.	Derecho a formular sus propias Estrategias de desarrollo.	Apoya la capacidad de diseñar sus propios planes de desarrollo.	Apoya el diseño de proyectos y programas de desarrollo indígena.
Definición de Pueblos Indígenas	Definición: Ex - Relator Martínez Cobo, ONU Estudio de 1986.	Definición: Martínez Cobo ONU 1986 Convenio 169 de OIT.	Referencia el Convenio 169 de la OIT de 1989.	Referencia el Convenio 169 de la OIT de 1989.	Definición: Ex - Relator Martínez Cobo de ONU Estudio de 1986.
Principio de Libre Determinación	Reconoce el derecho de libre determinación.	No reconoce el principio de libre determinación.	Reconoce el derecho de Autodeterminación.	Reconoce el principio de Autodeterminación.	No reconoce el principio de libre determinación.
El Derecho de la Auto identificación	Reconoce el derecho de Auto identificación.	Auto identificación como Criterio fundamental.	Conciencia de Identidad / Auto Identificación.	Reconoce Principio de Auto identificación.	No reconoce el principio De Auto identificación.
Derecho de Autodesarrollo	Propios modelos de desarrollo / Planes/ Autodesarrollo.	Aplicación de propios modelos de desarrollo.	Principio Autodesarrollo, Controlar sus propios caminos desarrollo.	Desarrollo y Derechos Humanos.	Reconoce el Derecho de Autodesarrollo.
Consentimiento previo e informado	Reconoce el derecho: "Consenso Previo, Libre e Informado".	Reconoce el derecho: "Consentimiento Previo, Libre e Informado".	Reconoce el derecho: "Consentimiento Previo, Libre e Informado".	Reconoce el derecho sobre el "consentimiento" en forma implícita.	Reconoce implícito, el "Consentimiento libre previo e informado".
Derechos: Tierras, Territorio, recursos.	Derechos sobre la tenencia de la tierra y la propiedad.	Control efectivo de sus tierras y territorios.	Derechos de territorios Y tierras tradicionales.	Derechos sobre sus tierras y territorios.	Derechos sobre tierras y recursos naturales.
Derechos Colectivos	Reconoce propiedad Colectiva / tenencia de la tierra.	Promueve los Derechos humanos individuales y colectivos.	Reconoce los Derechos Colectivos.	Reconoce los derechos individuales y los derechos colectivos.	Reconoce los derechos Colectivos. (implícita)
Enfoque de Genero	Equidad de Género / Fortalecimiento del papel de la Mujer.	Programas y proyectos enfoque de Género.	Enfoque de Género: Derechos específicos Mujeres, niños, niñas.	Proyectos con enfoque de Género: Situación de la Mujer indígena.	Programas y Proyectos enfoque de genero
Educación Intercultural	Reconoce Educación Intercultural Bilingüe.	Educación Bilingüe Prioriza niñas y mujeres indígenas.	Reconoce el derecho a una Educación Bilingüe	Promueve el desarrollo / Educación Bilingüe	Promueve el desarrollo/ Educación intercultural
Salud y medicina Tradicional.	Reconoce conceptos y Métodos tradicionales salud.	Derecho a prácticas de medicina tradicional.	Reconoce el derecho a la utilización de su medicina tradicional.	Derechos sobre su medicina tradicional.	Prácticas culturales y medicina tradicional.
Participación y Fortalecimiento	Participación proceso desarrollo / Etapas del ciclo del proyecto.	Participación efectiva, en fases del proceso de Desarrollo.	Participación: en el proceso de desarrollo.	Participación y fortalecimiento para sus propios intereses.	Representantes, Participan en toma de decisiones.
Económicos y "Comercio ético"	Comercio sostenible, Participación beneficios Explotación recursos.	Circuitos económicos, Comercio Justo / Microcréditos.	Inclusión de los temas Económicos en agenda política de cooperación.	Proteger los derechos sobre la tierra y recursos naturales.	Recursos / medios de vida/ tierra, casa, pesca, recursos biológicos.
Cultura, prácticas Y cosmovisión.	Conocimiento, prácticas tradicionales/cultura y Cosmovisión.	Reconoce derecho de Propiedad intelectual y cultural.	Derecho de proteger los conocimientos prácticas tradicionales.	Promueve derechos sobre su cultura.	Derechos culturales, diversidad cultural Y la biodiversidad.
Ámbito Geográfico	Estrategia de ámbito Regional: Región de América Latina.	América Latina, África y Asia.	América Latina, África y Asia.	América Latina, África y Asia.	América Latina, África y Asia.
Política Jurídicamente Vinculante	Contiene Orientaciones Vinculantes/Acciones Agencias KFW, GTZ.	Dispone Orientaciones Vinculantes/ Agencias Españolas, AECID.	Refrendada Parlamento Vinculante/ Agencias Danesas, DANIDA.	Dispone Orientaciones Vinculantes / Agencias Cooperación, NORAD.	Contiene Orientaciones Vinculantes / ONGs. NOVIB, SNV, IUCN.

Fuente: Elaboración en base a las políticas de Alemania, España, Dinamarca, Noruega y Holanda.

Grafico 16: Instrumentos, enfoques y políticas de cooperación internacional

Años	Instrumentos que protegen los derechos indígenas	Enfoque de desarrollo	Políticas de cooperación Bilateral y Multilateral
1940			1940: El Primer Congreso Indigenista Interamericano, acordó que el tema del “indigenismo” sea política oficial de los Estados de América. *
1945	1948: Declaración Universal de los Derechos Humanos→ ●		
1950			
1955	1957: Convenio 107; OIT.....→ ●	OIT: Autodesarrollo (1957)	
1960			
1965			
1970			
1975			1982: En vez del indigenismo G. Bonfil, propuso enfoque de “etnodesarrollo”
1980	1982: Grupo trabajo indígena Naciones Unidas→ ●	Noruega: Derechos Humanos (derecho al desarrollo)	1983: (Primera estrategia Noruega)
1985			
1990	1989: Convenio 169; OIT.....→ ●	Holanda: Derechos Humanos Banco Mundial: Derechos Humanos (etnodesarrollo)	1990: (Estrategia forestal BID) 1991: (1ª Política 4.20 del BM) 1993: (Estrategia de Holanda) 1994: (Primera estrategia Dinamarca)
1995	1992: Convenio Diversidad Biológica, Naciones Unidas 1992: Fondo Indígena→ ●	Unión Europea: Derechos Humanos (autodesarrollo)	1996: (1ª estrategia GTZ) 1997: (1ª estrategia España) 1998: (Política Unión Europea)
2000	2001: Relator ONU→ ● 2001: Declaración MachuPichu→ ●		2004: (2ª estrategia Noruega)
2005	2007: Declaración Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas→ ●	Danida: Derechos Humanos (Libre determinación) España: Derechos Humanos (autodesarrollo) BID: Desarrollo con identidad GTZ: Desarrollo con identidad	2005: (2ª estrategia Danida) 2005: (2ª Política 4.10 BM) 2006: (Política indígena BID) 2006: (2ª estrategia 142 GTZ) 2006: (2ª estrategia España) 2008: (Directriz, Naciones Unidas)
2010		Naciones Unidas: Derechos Humanos y Culturalmente Sensibles (2008)	El Fondo Indígena 2005, el BID 2006, el BM 2005, Alemania 2006, plantean el enfoque “Desarrollo con Identidad”.
2015			

Fuente: Elaboración propia, Madrid 2014.

(*) En 1940, tuvo lugar el Primer Congreso Indigenista Interamericano, el indigenismo se convirtió en la política oficial de los estados de América. En vez del indigenismo que pretende “salvar al indio de sí mismo”, Bonfil (1982) propuso el enfoque de “etnodesarrollo” como alternativa a la integración y al desarrollismo. Los organismos internacionales (BID, 2006) y (GTZ, 2006) plantean el concepto de desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, el Fondo Indígena 2007, afirma que el desarrollo con identidad, es la capacidad de ejercer el derecho señalado en el art. 5 de la Declaración de las Naciones Unidas 2007.

7.6 CONTEXTO Y RELEVANCIA DE LA COOPERACION BILATERAL

Las políticas de cooperación Bilateral, objeto de estudio son: la Estrategia de Cooperación Española con los pueblos indígenas (ECEPI-2006); la estrategia para el apoyo Danés a los pueblos indígenas del 2005; la labor Noruega para fortalecer el trabajo con los pueblos indígenas de 2004; los pueblos indígenas en la política exterior de los Países Bajos y la cooperación para el desarrollo de 1993 y, la cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas en América Latina: Estrategia nº 142 de Alemania del 2006. Las políticas de desarrollo, buscan concretar en acciones prácticas la implementación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos en el ámbito internacional. En esta perspectiva, el objetivo superior de las políticas de cooperación es lograr la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y la observancia de los derechos humanos, mediante el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos específicos de los pueblos indígenas.

Las políticas de cooperación, parten de un diagnóstico sobre la situación de los pueblos indígenas, en este sentido la estrategia de Noruega 2004 afirma que son los “más pobres entre los pobres” de la sociedad, que constituyen los grupos no dominantes del país aún que fueron los primeros pobladores que habitaban. En igual tendencia, diversos estudios reflexionan que los indicadores de bienestar social y económico de la gran mayoría de la población indígena, están por debajo de los promedios nacionales, que sufren de discriminación, falta de acceso a los servicios de salud y educación. Asimismo, se destaca que los pueblos indígenas vienen desempeñando un papel cada vez más activo en el ámbito internacional como un nuevo actor político, reivindicando sus derechos colectivos y cuestionando el modelo de libre mercado. En concreto, las cinco agencias de cooperación bilateral analizadas sostienen que la falta de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas explica su situación de pobreza. No obstante, en el análisis de cada política específica se observa algunos matices que revelan distintas percepciones sobre el enfoque de desarrollo y el reconocimiento de los derechos indígenas.

En este contexto, las políticas establecen propuestas y metas de desarrollo en el objetivo de reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En esta perspectiva, se reconoce el derecho a su autodesarrollo, es decir, el derecho que tienen a existir, definir y poner en práctica sus propios modelos de desarrollo. Asimismo, el derecho de libre determinación, auto identificación, consentimiento libre, previo e informado, educación bilingüe y salud. Asimismo, manifiestan que respetaran los planes de desarrollo indígena

que emanen de sus propias aspiraciones y visión de desarrollo indígena, así como, el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos como grupos diferenciados.

Constituye un aspecto relevante, los diferentes enfoques que presentan las políticas de cooperación con los pueblos indígenas. En esta perspectiva, España formula un enfoque basado en Derechos Humanos y el reconocimiento de los derechos indígenas, Holanda y Dinamarca también formulan un enfoque de Derechos Humanos, Alemania apuesta por un enfoque de Desarrollo con Identidad y la política de Noruega, sostiene un enfoque basado en el derecho al Desarrollo y los Derechos Humanos. En este sentido, debemos señalar que las agencias de cooperación Bilateral, presentan nuevos e innovadores conceptos de desarrollo. No obstante, en este aspecto se observa que en la literatura de la cooperación para el desarrollo existe un escaso desarrollo teórico y conceptual de los nuevos enfoques de desarrollo específicos con los pueblos indígenas, haciéndose necesario desarrollar estudios e investigaciones para avanzar en su teorización y aplicación práctica.

Las agencias de cooperación de España, Dinamarca y Holanda, coinciden en presentar un enfoque basado en Derechos Humanos, Noruega presenta un enfoque de Desarrollo y Derechos Humanos y Alemania formula un enfoque de Desarrollo con Identidad. En este sentido, constituye un tema interesante, la hipótesis que plantea (Landa, 2012), en relación a la percepción que tienen las agencias de cooperación Bilateral sobre los pueblos indígenas, sean como grupos vulnerables, como sujetos de derechos o como actores políticos, categorías que influyen en el diseño teórico de las políticas de cooperación y el reconocimiento de los derechos colectivos, el cual varía de una agencia a otra.

En esta tendencia, y considerando la premisa anterior, podemos establecer de manera tentativa, que las agencias de España, Dinamarca, Noruega y Holanda han formulado una estrategia basado en los derechos humanos, en consecuencia se aproximan a una perspectiva de reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos. La agencia de cooperación de Alemania, formula un enfoque de “Desarrollo con Identidad” y dirigido a la región de América Latina. En consecuencia, la estrategia de Alemania se aproxima a una perspectiva de reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos y también como actores políticos, aspecto que marca la diferencia con las demás políticas analizadas.

Según el Fondo Indígena 2007, el “desarrollo con identidad” plantea la posibilidad de reconstruir, desde un *territorio propio*, las condiciones que mejoren la calidad de vida de los pueblos indígenas respetando su cultura y la tradición. El enfoque del *desarrollo con identidad* alude a una *expresión política* del aporte indígena para el conjunto de la sociedad nacional. En concreto, podemos señalar que existe un proceso de reconocimiento de los

derechos indígenas por los organismos de cooperación bilateral, que ha implicado el diseño de políticas de cooperación en las que han pasado de concebir a los pueblos indígenas como grupos vulnerables a sujetos sociales de derechos.

En relación a los instrumentos de la cooperación, en general las agencias señalan la Ayuda alimentaria; la acción humanitaria; los microcréditos, la educación para el desarrollo, y sensibilización social. Entre los actores, las agencias de cooperación realizan su trabajo a través de las ONG, organizaciones multilaterales, y organizaciones de pueblos indígenas. Las estrategias apuestan por el apoyo a las organizaciones indígenas, y señalan que los “planes de desarrollo indígena” que nazcan de las propias organizaciones indígenas, serán prioritarios para la cooperación. Asimismo, destacar que solo la agencia NORAD busca canalizar directamente pequeños proyectos a las organizaciones indígenas. No obstante, las organizaciones indígenas, demandan participar en las fases del ciclo del proyecto, señalan que los proyectos no están en manos de sus organizaciones. En este aspecto, se hace necesario la capacitación de los líderes indígenas para la participación en las fases de la planificación y ejecución de los programas y proyectos de desarrollo

Asimismo, en relación a las prioridades horizontales están: la lucha contra la pobreza; los derechos humanos y la democracia; la equidad de género; la sostenibilidad medio ambiental y el respeto a la diversidad cultural. Las prioridades sectoriales varía de una agencia a otra, en función de determinar la prioridad de acuerdo a su propia percepción, en síntesis estas se agrupan en: gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional; fortalecimiento de las organizaciones indígenas, cobertura de las necesidades sociales; desarrollo rural y promoción del tejido económico; medio ambiente; género en desarrollo; comercio ético, prevención de los conflictos y construcción de la paz.

El Convenio 169 de la OIT, “Sobre los derechos de los pueblos indígenas de 1989, constituye en la actualidad el único instrumento jurídicamente obligatorio en el ámbito internacional que tutela exclusivamente los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, se debe destacar a los países europeos que han ratificado el Convenio 169 de la OIT, nos referimos a los países de España (2007), Dinamarca (1996), Noruega (1990) y Holanda (1998). Estos países no tienen pueblos indígenas dentro de sus límites territoriales, por lo tanto el Convenio 169 no establece obligaciones jurídicas vinculantes sobre estos Estados. Sin embargo, la ratificación demuestra el compromiso político de estos países de proteger los derechos de los pueblos indígenas y es una clara expresión de su solidaridad con el movimiento indígena y otros Estados partes que han ratificado el Convenio 169. Sin embargo, Alemania no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, con el argumento que en su

país no existen minorías étnicas en el sentido del Convenio. En este aspecto, y según la interpretación oficial que hace del derecho internacional, el término *pueblo* implica el reconocimiento del derecho a la soberanía estatal y autonomía. Sobre esta cuestión, Alemania se limita al término de “población indígena”. No obstante, ha formulado la Estrategia regional 142, dirigida a los pueblos indígenas de América Latina.

Finalmente señalar, que las políticas de cooperación Bilateral, presentan una propuesta progresista, que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, acorde a los estándares internacionales existentes. Sin embargo, la formulación de las estrategias de desarrollo no ha significado un cambio significativo en el volumen de recursos para los programas y proyectos de cooperación dirigida a los pueblos indígenas.

Los **principios** relevantes de las políticas de cooperación Bilateral son:

Objetivo principal: Mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas acorde a su especificidad cultural y, lograr reducir la pobreza impulsando un desarrollo sostenible.

Enfoque de desarrollo: Enfoque de desarrollo con identidad; enfoque de desarrollo sostenible; enfoque basado en los derechos humanos en el concepto de autodesarrollo.

Cooperación transversal. La Unión Europea, afirma que existe la necesidad de integrar los asuntos indígenas en los proyectos de desarrollo, el enfoque de género debe incluirse en forma transversal en los proyectos de cooperación.

Plan de desarrollo indígena: La cooperación apoya y promueve la elaboración de “planes de desarrollo” que nazcan de las propias aspiraciones de los pueblos indígenas. Busca fortalecer la capacidad de planificar y diseñar sus propios planes de desarrollo.

Principio de libre determinación. La estrategia de desarrollo de Dinamarca, Noruega y Alemania reconoce el derecho de “libre determinación” de los pueblos indígenas. España y Holanda no reconocen el derecho de libre determinación.

El derecho de auto identificación. Las políticas de desarrollo indígena de España, Dinamarca, Noruega, Alemania y los Países Bajos, no asumen una definición pública del

concepto de pueblos indígenas. No obstante adoptan el principio de “auto identificación” como un criterio fundamental para la identificación de los pueblos indígenas.

Derecho de autodesarrollo: El derecho de autodesarrollo, es reconocido por las cinco políticas de cooperación. En este sentido, señalan que los pueblos indígenas tienen el derecho de aplicar sus propios modelos de desarrollo basado en el principio de autodesarrollo, y controlar sus propios caminos de desarrollo.

Consentimiento libre, previo e informado: Las políticas reconocen el derecho de “consentimiento”, la estrategia alemana 2006, enfatiza respetar el principio del “consenso previo” de los pueblos indígenas y sus organizaciones en la planificación y ejecución de proyectos que afecten a sus intereses.

Tierra y territorio: Derecho sobre la tenencia de las tierras tradicionales y la propiedad. Además, resaltan el control efectivo de sus tierras, territorios y recursos naturales.

Derechos colectivos: La cooperación bilateral, reconoce los derechos colectivos sobre la propiedad de las tierras y territorios. Del mismo modo promueven los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

Enfoque de género: La equidad de género y el fortalecimiento del papel de la mujer indígena son principios comunes de las estrategias de desarrollo.

Educación intercultural: España, subraya: “El reconocimiento de la diversidad cultural es una parte fundamental del desarrollo humano, es un imperativo ético inseparable del respeto a la dignidad de la persona (ECEPI-2006, Pág. 22).

Salud y medicina tradicional: La Estrategia de España 2006, reconoce el derecho a prácticas de medicina tradicional de los pueblos indígenas, además de la utilización de conceptos y métodos tradicionales de salud.

Comercio ético: Derecho de comercio justo, la participación en los beneficios por la explotación de recursos naturales, la creación de circuitos económicos y los microcréditos.

Ámbito geográfico: La estrategia de cooperación de España, Dinamarca, Holanda y Noruega, tienen como ámbito de actuación la región de América Latina, África y Asia. La estrategia regional 142 de Alemania, tiene como ámbito geográfico América Latina.

Política jurídicamente vinculante: Las estrategias de desarrollo, contienen orientaciones de carácter vinculantes para la toma de decisiones en la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo. Son vinculantes para las agencias de cooperación de Alemania (KFW, GTZ), de España (AECID), Noruega (NORAD), y para las ONG holandesas (NOVIB, SNV), la estrategia de Dinamarca (DANIDA) fue refrendado por el parlamento danés, Sin embargo, dichas políticas no son jurídicamente vinculantes para los Estados.

En síntesis, las políticas y estrategias de desarrollo Bilateral, incorporan elementos novedosos en la construcción conceptual y teórica de las políticas de desarrollo indígena. En este sentido establecen objetivos, principios y metodologías para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas, en el marco del Convenio 169 de la OIT de 1989, entre otros. En esta perspectiva señalan como principios básicos; los derechos humanos, la democratización, la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, los derechos colectivos, la propiedad comunitaria de sus tierras, el principio de autodesarrollo, de auto identificación, el comercio ético y el patrimonio cultural. Igualmente, reconocen el derecho de participar en las fases del proceso de desarrollo, el derecho a la educación intercultural, el principio de género, la práctica de su medicina tradicional, el derecho sobre sus tierras y territorios, su cosmovisión y el principio de autodeterminación.

Uno de los aspectos de singular relevancia es la inclusión de los temas económicos y del comercio, en la agenda política de la cooperación internacional. Asimismo, se resalta el derecho de autodesarrollo, entendido como la elaboración, aplicación y proyección de sus propios modelos y concepciones de desarrollo. No obstante, también existen criterios divergentes en las políticas de desarrollo. La estrategia de Dinamarca, Noruega y Alemania reconocen el derecho de “libre determinación”, las políticas de España y Holanda no reconocen este derecho. En relación al derecho de “consentimiento previo, libre e informado”, también existen divergencias, mientras España, Dinamarca y Alemania, lo reconocen en forma amplia y explícita, Noruega y Holanda, hacen un reconocimiento débil y limitado. En concreto, estos principios constituyen la base conceptual de las políticas de cooperación, las cuales están acordes en gran parte con los objetivos establecidos en los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos indígenas.

7.7 BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LAS POLITICAS DE COOPERACION

“El gran desafío es la brecha que existe entre la normatividad actual y la implementación en la práctica de estas normas” (Directriz, ONU, 2008).

Los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas en la actualidad son: el Convenio 169 de la OIT de 1989 y, la Declaración de las Naciones Unidas 2007, entre otros. Asimismo, la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años han incluido los derechos de los pueblos indígenas en sus respectivas normas constitucionales. Asimismo, los organismos de cooperación internacional, tanto bilaterales y multilaterales han adoptado políticas específicas con el objetivo de implementar los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, el gran desafío que enfrentan los países y los pueblos indígenas es dar efecto práctico a las normas de derecho adoptadas para crear el espacio necesario que haga posible el “desarrollo con identidad” que demandan los pueblos indígenas (BID, 2006).

En este contexto, es posible afirmar que hoy por hoy existe una amplia legislación internacional que promueve y protege los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, existe una gran brecha de implementación entre la teoría y la práctica jurídica de los derechos indígenas. En relación a este tema (Clavero, 2008) hace un balance sobre el estado de cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina y concluye que hay una gran distancia entre la norma constitucional y su aplicación. Esto, debido en especial a la ausencia del carácter vinculante de la legislación; o, dicho en el lenguaje del enfoque de derechos y garantías planteado por las Naciones Unidas (CEPAL, 2006), se reconocen los derechos pero estos no van acompañados por las garantías sociales (políticas públicas, programas y proyectos) que garanticen su cumplimiento.⁵²⁴

En relación a la ejecución de las políticas de desarrollo indígena, la Unión Europea 1998, señala que no existen modelos ya hechos para la implementación de las estrategias de desarrollo dirigidas a la población indígena, en lo que concierne a la sanidad, la enseñanza, la economía, etc. Implementar las estrategias de desarrollo, implican la articulación de los conocimientos, tecnologías, recursos y objetivos políticos, culturales y sociales de los indígenas y de los no indígenas. La política de apoyo a los pueblos indígenas de la UE de 1998, sostiene que es muy necesario seguir investigando, establecer proyectos piloto e

⁵²⁴ GARCIA, Fernando: 2010, *Op. cit.*, pág. 11.

intercambiar experiencias, entre los donantes y entre los pueblos indígenas, en lo que atañe al proceso de implementación de las políticas de desarrollo en territorios indígenas.

En este apartado, se analizan tres aspectos que consideramos son relevantes: primero el análisis de la situación de pobreza estructural y de discriminación de la población indígena, como las causas de su atraso. Segundo, las políticas y estrategias de desarrollo diseñados por la cooperación internacional, no siempre vienen acompañados de los respectivos planes y programas debidamente financiados, y tercero, esbozar algunos proyectos de cooperación como gestos palpables de la implementación de las políticas de desarrollo en territorio indígena y de su posible impacto en la población indígena.

Con respecto a la **situación de pobreza** de los pueblos indígenas, diremos que las causas de la pobreza estructural y de exclusión social de los pueblos indígenas, tienen su origen en la historia de la colonización que ocasiono el desplazamiento de sus tierras y territorios, así como, en la continuada y sistemática discriminación de la población indígena y la falta de reconocimiento de sus derechos colectivos. En efecto, la percepción actual que se tiene sobre su situación de pobreza, es la falta de reconocimiento efectivo de sus derechos sociales, económicos, políticos y culturales. En esta perspectiva ha de entenderse la pobreza no como un bajo nivel de ingreso, sino como la pérdida del control de las decisiones sobre su autogestión y la aplicación de sus propios modelos de desarrollo.

“La brecha de pobreza de los indígenas es más profunda y disminuye muy lentamente” (Banco Mundial, 2005).

En América Latina, en el decenio 1994-2004 las tasas de pobreza de la población a nivel global cambiaron, pero en relación a los pueblos indígenas que viven en la pobreza no tuvo mucha variación (BM, 2005). En este sentido, en 1994 se realizó la primera evaluación regional del nivel de vida de los pueblos indígenas, en la cual se encontraron indicadores sociales de una situación económica muy inferior a la del promedio de la población total. Diez años después (Patriños, 2005) en otro importante estudio de seguimiento, se constata que pese a que se han puesto en práctica programas sociales, los indígenas siguen registrando las mayores y más persistentes tasas de pobreza de la región.

En el aspecto económico (Anaya, 2006), la población indígena tiene los más altos índices de pobreza y de extrema pobreza, la relación de equilibrio entre los recursos naturales y la satisfacción de sus necesidades, que ha existido por muchas generaciones y que ha hecho desarrollar una economía indígena de subsistencia, en la actualidad este

equilibrio se ha roto, por la presión demográfica y el uso irracional de sus recursos. Asimismo, los indicadores del nivel de vida de la población indígena son los más bajos en comparación con el resto de la población, también diversos estudios han señalado que existe una alta correlación entre la variable pobreza y la etnia indígena (BID, 2006). Debido a sus propios modelos de desarrollo, en la cual los factores del trabajo y los recursos son de propiedad colectiva, en consecuencia no participan en una economía de mercado, ni de los beneficios que ofrece la globalización. En este sentido, para lograr la reducción de la pobreza de la población indígena, se recomienda mejorar el capital humano (educación y salud), el acceso a los servicios financieros, créditos, tecnología, mercado, etc.⁵²⁵

En lo referente a la emergencia de los **movimientos indígenas** y su discurso de reivindicación de sus derechos colectivos (Martí, 2004), surge la interrogante porque lo más ancestral de América Latina ha emergido del silencio para situarse en el centro de la arena política. Este aspecto es fruto de múltiples factores, en primer lugar se dio la consolidación de una masa crítica de organizaciones que terminan por introducir el tema de los derechos indígenas en la agenda política (Brysk, 2000). En segundo lugar la inserción de redes organizadas en las instituciones del sistema internacional y, con ello, la producción de legislación internacional. Y finalmente, la etapa de la implementación de los tratados, mediante el diseño y puesta en práctica de políticas de cooperación indígena. Actualmente, se viene desarrollando la fase práctica donde aún queda mucho camino por recorrer.⁵²⁶

En la última década (2000-2010) se han formulado gran parte de las políticas y estrategias de desarrollo con los pueblos indígenas, es la etapa de mayor esfuerzo por parte de la cooperación bilateral y multilateral, para la puesta en práctica de los derechos indígenas. En este aspecto, destacan la estrategia del BID con los pueblos indígenas de 2006, la política operativa 4.10 del Banco Mundial de 2005, la estrategia de España de 2006, la política de Dinamarca 2006 etc. Un hecho relevante es la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007. No obstante, el gran reto de futuro es poner en práctica estas políticas y planes de desarrollo.

El Convenio 169 de la OIT de 1989, es en la actualidad el principal instrumento jurídicamente vinculante para los Estados signatarios. Si bien el tratado no otorga a los pueblos indígenas capacidad decisoria (ni derecho a veto) y no hace referencia expresa al principio de *libre determinación*, ni al derecho de *consentimiento*, en cambio sí promueve el respeto a las culturas indígenas, sus formas de vida, sus instituciones, como pueblos

⁵²⁵ HALL y PATRIÑOS: "Pobreza, desarrollo humano y pueblos indígenas". Pág. 34, Banco Mundial, 2005.

⁵²⁶ MARTÍ PUIG, Salvador: 2004, *Op. cit.*, pág. 6.

permanentes, con una identidad y derechos derivados de su presencia histórica y actual en los países que habitan.

“Muchas reformas en América Latina, pero pocos resultados. Falta voluntad política para aplicar los derechos indígenas” (Stavenhagen, 2008).

Las reformas constitucionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, se debe a la existencia de una “jurisprudencia internacional” sobre los derechos indígenas, en este sentido todo indica que han tenido una notable influencia en los países Latinoamericanos; en particular el Convenio 169 de la OIT y también en parte las luchas de los movimientos indígenas. En relación a las reformas en América Latina el Relator (Stavenhagen, 2008) coincide en afirmar que el ciclo de reformas legales que caracterizó a la década de los ochenta y noventa puede evaluarse como “muchas reformas, pero pocos resultados”. El mayor impedimento para el avance y consolidación de los derechos indígenas y afro descendientes ha sido la poca voluntad gubernamental para aplicar esos derechos.⁵²⁷

Con relación a los **enfoques de desarrollo** indígena, en lo fundamental se pretende conocer los enfoques básicos de las políticas de desarrollo formuladas por la cooperación internacional en relación al tema indígena. Además, se pretende mostrar y estimar algunas actividades y proyectos de cooperación realizados en territorios indígenas. En este aspecto, surge la pregunta ¿cuál es el impacto de las políticas en la población indígenas? Es difícil la respuesta, pero en lo esencial solo se pretende conocer algunos perfiles de proyectos de cooperación en territorios indígenas, que nos pueden dar alguna idea sobre el impacto.

“El enfoque basado en los *derechos humanos y culturalmente sensibles*, nuevo paradigma de la cooperación con los pueblos indígenas” (Directriz ONU, 2008).

Las Naciones Unidas 2008 han formulado un enfoque de desarrollo basado en los Derechos Humanos. En este marco los pueblos indígenas tienen derecho a un conjunto completo de derechos definidos bajo el derecho internacional. No deben estar sometidos a ninguna forma de discriminación, deben recibir igual trato, deben participar plenamente en la vida pública, y tienen derecho a mantener sus identidades, lenguas y modos de vida distintivos. El enfoque del Banco Mundial de 2005, está basado en los derechos humanos, y el

⁵²⁷ GARCIA, S. Fernando: 2010, *Op. cit.*, pág. 11.

concepto de “etnodesarrollo”. Las directrices para las políticas basadas en el concepto de etnodesarrollo del Banco Mundial, tienen que ver con los derechos de propiedad de la tierra y el territorio, la seguridad alimentaria, la promoción de actividades promotoras de ingresos (agricultura, artesanía, etc.), la mejora de las condiciones de salud, educación bilingüe etc.

La estrategia del BID 2006 formula un enfoque de “desarrollo con identidad” en el ámbito económico: El concepto del “desarrollo con identidad” se refiere a un proceso que comprende el fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía e interacción sostenida con su medio ambiente, incluyendo los derechos culturales, económicos y sociales, de los pueblos indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión. La Estrategia de España 2006, formula un enfoque basado en los derechos humanos en el concepto de “autodesarrollo”, entendido como la elaboración, aplicación y proyección de sus propios modelos y concepciones de desarrollo. Dinamarca 2005, formula un enfoque basado en derechos y en el principio de “autodeterminación”. En este sentido revela que el derecho a la autodeterminación es la reivindicación más significativa de los pueblos indígenas.

7.8 IMPACTO DE LAS POLÍTICAS EN LA POBLACIÓN INDÍGENA

Los derechos de los pueblos indígenas están reconocidos en el Convenio 169 de la OIT de 1989, al igual que en la Constitución de gran parte de los Estados de América Latina. No obstante, y a pesar que existe una amplia legislación tanto en el ámbito nacional como el internacional, el gran desafío es cerrar la brecha que existe entre la normatividad actual y la aplicación práctica de estas normas, para hacer efectivo el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, la cooperación internacional ha formulado “políticas y estrategias de desarrollo” dirigidas a los pueblos indígenas, con el objetivo de reconocer sus derechos y reducir los altos índices de pobreza.⁵²⁸ No obstante, en la implementación de estas políticas de desarrollo existe una divergencia entre los planes de desarrollo y la aplicación práctica de la cooperación.

Sin embargo, en la actualidad la cooperación Bilateral y Multilateral, viene diseñando e implementando programas y proyectos de cooperación en territorios donde habitan las poblaciones indígenas. En este sentido, y de forma preliminar diremos que el impacto de las políticas de cooperación en la población indígena es todavía muy escaso, debido a que son pocos los proyectos que van dirigido en forma específica a los pueblos indígenas, muchos

⁵²⁸ BID - Política Operativa: 2006, *Óp. cit.*, pág. 24.

proyectos de alcance más amplio, tienen su impacto en la población indígena en forma indirecta, en el marco de políticas sociales y programas integrales. En este aspecto la UE, 1998 expresa que las políticas de desarrollo se encuentran en un *proceso de evolución* en su aplicación práctica, de igual forma las Naciones Unidas 2008 considera que el diseño de las políticas de desarrollo no siempre viene acompañada de su respectiva implementación.

“El gran reto para hacer efectivo los derechos indígenas, es la implementación de los planes (financiación) de desarrollo indígena” (Directriz ONU, 2008).

En esta perspectiva, los organismos de promoción del desarrollo, han diseñado políticas de cooperación con los pueblos indígenas, en el marco de expresar su apoyo político y de solidaridad con los movimientos indígenas, que demandan el reconocimiento de sus derechos y mejores niveles de vida. Sin embargo, el gran reto está en la puesta en práctica de las políticas de desarrollo, mediante la implementación (financiación) de planes y programas de desarrollo, que hagan posible la aplicación de sus propios modelos de desarrollo. No obstante, existen experiencias exitosas de implementación de programas y proyectos con pueblos indígenas en América Latina. En relación a estos proyectos que se vienen ejecutando en el ámbito de la población indígena, se hace necesario evaluar dichas experiencias mediante indicadores de impacto, con el propósito de monitorear el impacto de las políticas en la población indígena. Los proyectos de desarrollo que se vienen realizando en territorios indígenas, a nuestro criterio y sin la rigurosidad técnica de la evaluación de impactos constituyen gestos visibles de un impacto inicial. Sin embargo, no pretendemos hacer un análisis del impacto de las políticas en la población indígena, sin la voluntad, ni el propósito de ser exhaustivos en este último epígrafe, se muestran algunos perfiles de proyectos realizados en beneficio de la población indígena, con el propósito de tener una idea sobre la implementación de los derechos indígenas y su impacto en la población.

El Banco Interamericano de Desarrollo **BID**, ha implementado el *proyecto de empresariado indígena* en Bolivia el 2003, en el marco del proyecto del “Corredor Vial Norte de Bolivia”, donde se consideraron alternativas para el manejo de impactos sobre la comunidad Aymará de Yolosa. En lugar de limitarse al pago de una compensación, se optó por promover un esquema de empoderamiento empresarial de la comunidad, diseñándose un componente para la conformación de una empresa para operar un paradero en la carretera que incorpora una estación de servicio, taller de mecánica, restaurante, hotel y puestos de venta de productos locales y artesanías. El componente incluye capacitación,

acuerdos con comunidades y municipalidades vecinas, un plan de relocalización de viviendas, construcción de una escuela, e identificación de socios potenciales para la operación y transferencia de tecnología.⁵²⁹

Asimismo, el *proyecto de articulación de economías indígenas con el mercado* en el Ecuador. El proyecto es parte del plan de desarrollo de la frontera norte de Ecuador, donde se está ejecutando una cooperación técnica con la organización indígena CONFENIAE en la cual se diseñan tres proyectos qollqa para las comunidades indígenas de la Amazonía ecuatoriana con el objetivo de mejorar la eficiencia de la articulación al mercado de las economías tradicionales no monetarias basadas en intercambios de reciprocidad, comunes a los pueblos indígenas de la región. Esto consiste en la creación de centros de acopio que recogen la producción de las comunidades para venderla en el mercado para con estos recursos habilitar un economato que surta a las comunidades de los productos de mercado.

El **Banco Mundial** (BM), en 1997 implementó el “proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador” (PRODEPINE), como un esfuerzo para poner en práctica el concepto de “etnodesarrollo” del Banco Mundial.⁵³⁰ Los objetivos fueron:⁵³¹

- Fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones indígenas del Ecuador,
- Lograr una integración democrática de los pueblos indígenas, incorporando su propia visión del desarrollo y potenciando sus actuales recursos y su capital humano y social,
- Disminuir los niveles de pobreza, diversificando fuentes de ingreso y empleo,
- Fortalecer la capacidad institucional del Estado para que implemente un sistema de planificación participativo y descentralizado que atienda las demandas de las comunidades indígenas y afro ecuatorianas.

Los componentes del proyecto, son: el fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas y afro ecuatorianas; el apoyo a la regularización de los derechos sobre la tierra y el agua; fomento de las inversiones rurales y crédito; fortalecimiento de las instituciones de Gobierno encargadas de implementar las citadas políticas de desarrollo.

La cooperación de **España**, como antecedente podemos mencionar que España fue clave para la conformación del Fondo Indígena de Desarrollo en 1994. Entre algunas

⁵²⁹ BID - Política Operativa: 2006, *Óp. cit.*, pág. 38.

⁵³⁰ El proyecto (PRODEPINE) fue ejecutado en el Ecuador, a través del Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos de Ecuador (CODENPE), y apoyado por el Banco Mundial. El Proyecto fue diseñado en 1997, para implementar la política de apoyo a los pueblos indígenas y negros del Ecuador.

⁵³¹ FONDO INDIGENA: 2005, *Óp. cit.*, pág. 79.

actividades implementadas en territorios indígenas están: *El Programa Araucaria*, el cual fue creado en 1998, como un instrumento específico para el desarrollo sostenible en Iberoamérica, siguiendo los principios contenidos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992. El objetivo es generar un impacto real sobre la conservación de la biodiversidad in situ que sea apreciada por las comunidades como una aportación real a su desarrollo humano y al alivio de las condiciones de pobreza.

La cooperación de la **Unión Europea**, se ha realizado mediante programas y proyectos de cooperación, que se ocupan directamente de los asuntos indígenas en América Latina. Estos se desarrollan en las siguientes líneas presupuestales:

- La línea presupuestaria de bosques tropicales, B7-6201, pues se han financiado numerosos proyectos destinados, a la demarcación de territorios indígenas, conservación y gestión de recursos, capacitación, cursos prácticos y seminarios.
- La línea presupuestaria B7-310, de cooperación financiera y técnica con América Latina, está financiando proyectos a nivel nacional y regional, cuyo objetivo es apoyar a los pueblos indígenas y fortalecer sus estructuras y sus organizaciones.
- La línea presupuestaria B7-8110, sobre actividades de medio ambiente, financia, proyectos para promover los derechos territoriales, sus prácticas tradicionales de bosques y la inclusión de esas cuestiones en los planes de desarrollo nacionales.

Asimismo, la UE financió un proyecto a favor de los pueblos amazónicos del Perú, Brasil y Colombia, con la finalidad de lograr una red de comunicación y de intercambio de experiencias, el proyecto “Red Amazónica” fue financiado el año 2000. La Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU) recibió una subvención de 603.397€ para la implantación de una red radiofónica para la comunicación entre los pueblos del Amazonas y preservar su modo de vida y el ecosistema amazónico.⁵³²

De igual forma, la Unión Europea financio el *Programa Cordillera Negra*, el 2003, dirigido a la población indígena del Perú.⁵³³ El objetivo del Programa Cordillera Negra, es

⁵³² El Proyecto Red Amazónica fue financiado por la Comisión Europea (CE) y encargado su ejecución a la Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos (ALDHU): Radio Network for the Amazonian basin, Proyecto nº T-2000/144, partida presupuestaria B7-7030.

⁵³³ El Programa Cordillera Negra fue financiado por la Comisión Europea (CE). Véase el documento: “La Unión Europea de la mano con el Perú”. Delegación de la Comisión Europea en el Perú. Páginas 23,24 y 25. Año 2003. Lima, Perú. Disponible en la Web: www.delper.cec.eu.int

brindar apoyo necesario para promover y poner en marcha un sistema de “autodesarrollo” que los beneficiarios tendrán que implementar y sostener, proceso que se articula en dos partes: la primera orientada a generar ingresos a través de actividades productivas, y la segunda, orientada a la inversión de dichos ingresos en el mejoramiento del nivel de vida. El área de intervención del programa es la cordillera negra, que involucra a 49 distritos, con una población de 24.500 familias, y una extensión de (6.000, km²). Esta zona se caracteriza por su heterogeneidad física y por unas constantes como la pobreza, la baja calidad de vida, el desempleo y subempleo y, la exclusión social.

La cooperación de **Alemania**, ha sido el mayor contribuyente al fondo de inversiones que respalda el Programa Piloto para la Protección de la Selva Brasileña, este proyecto incluye elementos para proteger los territorios indígenas y promover la integración de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo. Un proyecto conjunto de la KfW y GTZ por la demarcación de la tierra indígena en la Amazonia ha sido respaldado en Brasil y la GTZ ha trabajado con la Coordinadora COICA en el marco del proyecto de conocimiento tradicional y biodiversidad. Otros proyectos de la GTZ dirigidos hacia la implementación del Convenio sobre la Diversidad Biológica (Proyecto, BIODIV) han tenido como objetivo el respeto al conocimiento tradicional indígena y local y algunos proyectos han buscado abordar los temas de derechos indígenas.

La agencia GTZ señala, que han aplicado el principio del “consentimiento previo e informado” en sus proyectos BIODIV en el Perú en todas las actividades sobre el conocimiento tradicional. La GTZ también ha financiado un número de estudios y discusiones participativas sobre los derechos a la tierra. Por ejemplo una conferencia organizada por la GTZ en el 2000 respaldó los regímenes de tenencia de la tierra, seguridad de los medios de vida y el mantenimiento de los sistemas de conocimiento tradicional.⁵³⁴

Los proyectos de **Dinamarca**, están orientados a promover los derechos indígenas. En varios países de América Latina, ha respaldado proyectos que tienen como objetivo ayudar a las comunidades indígenas a asegurar la tenencia de la tierra. La ayuda también se ha extendido a los centros de capacitación indígenas tales como el Instituto de Entrenamiento Indígena de (Belice) y el Centro Internacional de Entrenamiento de Pueblos Indígenas ITCIP en (Groenlandia) el cual brinda un número de cursos para capacitadores indígenas, incluyendo un curso sobre “los derechos indígenas en el sistema internacional”. Dinamarca también ha brindado asistencia a las organizaciones indígenas y respalda a ONG

⁵³⁴ GRIFFITS, Tom: 2002, *Óp. cit.*, pág. 89.

como la organización internacional IWGIA. En varios países de Asia y América Latina, ha financiado proyectos que tienen como objetivo ayudar a las comunidades indígenas sobre la tenencia de la tierra. Así por ejemplo, algunos de estos proyectos han sido innovadores, plenamente participativos y han alcanzado la titulación de tierras para territorios indígenas, como es el caso del proyecto sobre titulación de tierras en la región Ucayali, en el Perú.

La cooperación de **Noruega**, en relación a los proyectos realizados sobre pueblos indígenas, sostiene que en los últimos años el porcentaje de recursos canalizado hacia los países menos desarrollados ha sido, relativamente modesto. En términos temáticos, el aporte de Noruega se ha encaminado a reforzar la capacidad organizativa y el desarrollo institucional, mediante pequeños proyectos dirigidos a las organizaciones indígenas.⁵³⁵

En relación al **impacto** de las políticas de desarrollo en el nivel de vida de la población, el Plan Director de Cooperación de España 2005 señala que uno de los aspectos más débiles del sistema de cooperación es el escasísimo peso de la evaluación de los resultados e impactos obtenidos y su sustitución casi exclusiva por la justificación financiera de la ejecución de los fondos. En igual tendencia, la Unión Europea el año 2002 llevo a cabo una evaluación interna, en relación a la implementación de su política de 1998 sobre el apoyo a los pueblos indígenas. El informe afirma que la evaluación no fue capaz de medir el impacto de los proyectos en el desarrollo de los pueblos indígenas, debido a la falta de una base de datos adecuada y la ausencia de indicadores para evaluar la ejecución práctica de la política. En este sentido en vez de “evaluar impactos”, se examinó hasta qué punto los principios de la política habían sido integrados en los reglamentos y las guías operacionales de la cooperación europea. En efecto, hace falta diseñar indicadores de impacto y mecanismos de monitoreo para medir el impacto de las políticas en la población.

La estrategia del BID 2005 señala la prioridad de mejorar la evaluación de impactos que midan el progreso dentro del contexto de cada país, con el propósito de lograr el desarrollo con identidad. La evaluación debe proporcionar información sobre las variables clave que indiquen el mejoramiento en las condiciones de vida de la población meta, e incluyan indicadores en términos de acceso y adecuación cultural de servicios, protección de la integridad cultural y articulación entre el desarrollo con identidad y el desarrollo nacional y regional. El BID ha diseñado los siguientes indicadores: a) Aumento de la seguridad alimentaria y de la producción agrícola b) Mejoramiento de los indicadores de salud; c) Acceso y calidad de la educación; d) Creación de empresas indígenas rentables y

⁵³⁵ ESTRATEGIA DE NORUEGA: 2004, *Óp. cit.*, pág. 11 y 12.

articulación y acceso al mercado de productos indígenas; e) Mejoramiento en el acceso a la justicia f) Creación de instrumentos financieros y empresariales adecuados a las economías tradicionales, entre otros indicadores.⁵³⁶

Los proyectos realizados por la cooperación internacional, son algunas señas patentes de un proceso inicial de implementación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Como se ha señalado el proceso de implementación de los derechos específicos de los pueblos indígenas se encuentra en una fase inicial, donde aún recién se comienzan a dar los primeros pasos. No obstante, la legislación internacional ha reconocido los derechos colectivos indígenas, así como se han diseñado políticas de desarrollo, pero estos no vienen acompañados de los planes y programas (financiamiento) que garanticen su cumplimiento, esto debido en gran parte a la falta del carácter vinculante de las estrategias de desarrollo.

La estrategia de desarrollo de España y de la Unión Europea, manifiestan que hasta la fecha no se ha realizado una evaluación del impacto de las políticas de cooperación con la población indígena, debido a la falta del diseño de indicadores de impacto. En relación a este aspecto constituye una tarea pendiente de la cooperación la evaluación de impactos mediante el diseño de indicadores adecuados a la realidad indígena. Sin embargo, el gran reto es como financiar las políticas desarrollo, teniendo en consideración que en el contexto internacional se prevé un reordenamiento del sistema económico y político a nivel mundial, como consecuencia del fenómeno de la globalización y la emergencia de los países en desarrollo, en particular China y la India. En efecto, la aparición de nuevos polos de desarrollo en la economía global, con actores no estatales, los llamados “BRICS” (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y otras economías emergentes que demandan participar en los directorios globales de decisión y quieren renovar el modelo del sistema de cooperación, aportando lecciones y recursos de su propia experiencia. Otro efecto es que la economía internacional se ha hecho más compleja e inestable, debido a la crisis financiera internacional 2008, cuya manifestación más clara es la crisis del euro, el cual ha puesto en prueba las capacidades de las actuales instituciones globales y regionales (PD:2013-2016).

La crisis de los países de la zona euro está teniendo consecuencias en forma de restricciones presupuestarias en muchas políticas de gasto de los países europeos y, entre ellas, la cooperación para el desarrollo. El impacto más directo en la cooperación es la reducción del margen para aumentar recursos en muchos países donantes. Estos factores afectan a toda la comunidad de donantes y van a incidir en las políticas de ayuda para el

⁵³⁶ Política Operativa BID: 2006, *Óp. cit.*, pág. 45.

desarrollo en los próximos años. En esta línea, prácticamente todos los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE han ingresado en un proceso de reformas en las cuales se destaca como un elemento común el de focalizar más sus esfuerzos en países con menor nivel de renta relativa. En este escenario, alcanzar el objetivo del 0,7 del PIB para la cooperación internacional será un tema en cuestión. Finalmente, resaltar que falta voluntad política de los Gobiernos de América Latina para implementar políticas públicas de desarrollo indígena, así como, lo dispone el Convenio 169 de la OIT de 1989.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO VII

La Estrategia de Cooperación de España (ECEPI-2006) es de *carácter progresista*, contiene un conjunto de principios para la planificación y la práctica de la cooperación. Mantiene sus objetivos (estrategia, 1997) de promover el fortalecimiento y la participación efectiva y equitativa de los pueblos indígenas. Formula un enfoque basado en los *derechos humanos*, y el autodesarrollo. Incorpora el derecho de consentimiento libre, previo e informado, el derecho sobre la tierra y territorio. La estrategia se basa en el Convenio 169 de la OIT, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007.

La Estrategia 142, de Alemania, es una declaración de principios para la toma de decisiones sobre proyectos de desarrollo. Presenta un enfoque de *desarrollo con identidad*, así como, reconoce el derecho de libre determinación y, la aplicación de sus propios modelos de desarrollo. Además reconoce, el derecho de consenso previo, libre e informado, los derechos sobre la tierra, el enfoque de género y, se basa el Convenio 169 de la OIT.

La estrategia de Dinamarca 2005, es una declaración de principios de ayuda externa a los pueblos indígenas. Constituye un aspecto relevante la inclusión de los temas económicos y del comercio ético en la agenda política de la cooperación internacional. Reconoce el derecho de auto determinación, de consentimiento libre y, el derecho de autodesarrollo, que implica que puedan controlar sus propios caminos de desarrollo. Dinamarca seguirá creando espacios en la (OMC) para tratar el asunto del comercio ético.

La política de los Países Bajos, plantea un enfoque basado en los *derechos humanos* y, reconoce el derecho sobre sus tierras y territorios, el derecho de autodesarrollo y de consentimiento libre previo e informado. Señala que los proyectos deben incluir el enfoque de género, el derecho a la educación intercultural, la diversidad cultural y la biodiversidad. No obstante falta adecuarse a los principios del Convenio 169 de la OIT.

La política de Noruega 2004 formula un enfoque basado en los derechos, parte de la base de que el *desarrollo y los derechos humanos* están vinculados de manera inseparable. Los indígenas están en gran medida expuestos a las violaciones de los derechos humanos, a la vez que representan a los “más pobres entre los pobres” de sus respectivos países. En términos temáticos, apoya la capacidad organizativa, el desarrollo institucional, y el incremento de conocimientos de los pueblos indígenas.

En concreto las agencias de cooperación bilateral presentan un enfoque basado en los derechos humanos en el concepto de autodesarrollo, el derecho sobre sus tierras y territorios, la educación bilingüe y la salud, estos son los conceptos básicos de las políticas.

CAPITULO VIII

8 CONCLUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACION

En los trabajos académicos de investigación sucede con cierta frecuencia que las conclusiones objeto del estudio, se convierten en amplios resúmenes finales, en aspectos redundantes de cuestiones ya abordadas a lo largo de la investigación. De esta forma, queda en un plano secundario lo que constituye, el objetivo principal de las conclusiones; que son la síntesis y sistematización de las novedades y de las aportaciones teóricas y prácticas relevantes que a juicio del investigador implican su trabajo, la exposición de las razones que avalan la tesis desarrollada y sus ideas esenciales, la reflexión final sobre el alcance científico de la investigación, la verificación o reformulación de las hipótesis formuladas al comienzo de la investigación, la evaluación final de los avances que se han producido en el conocimiento y comprensión del estudio respecto a lo que se sabía previamente, y la identificación de los temas pendientes de aclaración, o de futura investigación.

8.1 SINTESIS, VERIFICACION Y TEMAS PENDIENTES

Con la intención de seguir estas orientaciones de carácter metodológico, se han estructurado las conclusiones de la investigación en tres aspectos:

1. Síntesis y observancia de los objetivos propuestos. Alcance científico, aportaciones y novedades relevantes incorporadas en el conocimiento previo existente;
2. Verificación de las hipótesis propuestas;
3. Temas pendientes para futuras investigaciones.

8.1.1 Síntesis y alcance de los aspectos más relevantes y aportaciones técnicas⁵³⁷

Las políticas y estrategias de desarrollo diseñadas por la cooperación internacional, se enmarcan en los objetivos del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales de 1989, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

⁵³⁷ Se pretende presentar la síntesis y sistematización de los aspectos más relevantes y de las aportaciones técnicas y prácticas que a juicio del investigador implican la investigación. Así como, la reflexión final sobre el alcance científico de la investigación.

de 2007, el Convenio sobre la Diversidad Biológica 1992 entre otros. Las políticas contienen principios, enfoques y directrices, para la planificación y aplicación práctica de los instrumentos de la cooperación, en la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo con los pueblos indígenas. En este sentido, son reconocidos los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como el derecho sobre sus tierras y territorios, el autodesarrollo, el principio de libre determinación, la diversidad cultural, el derecho de consentimiento previo, libre e informado, entre otros elementos de su identidad cultural.

El estudio, cuestiona el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en la perspectiva que en la actualidad existe toda una normatividad a nivel internacional que reconoce sus derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. Sin embargo, existe una gran *brecha de implementación*, entre la legislación y la práctica jurídica y política, haciéndose evidentes los problemas jurídicos y políticos para su aplicación. En este aspecto, la cooperación internacional ha diseñado políticas y estrategias de desarrollo con el objetivo de implementar los derechos reconocidos a los pueblos indígenas. No obstante, se observa que en la ejecución de estas políticas de desarrollo existe una marcada divergencia entre las políticas y la práctica de la cooperación. En decir, se reconocen los derechos pero estos no vienen acompañados de su respectiva implementación (planes, programas y proyectos) para su cumplimiento. Esta situación, se debe en gran parte a la falta del carácter vinculante para implementar los planes y estrategias de desarrollo.

En igual tendencia, en América Latina se han llevado a cabo reformas (procesos que incluyen los derechos indígenas en la constitución política de los Estados), el Relator (Stavenhagen, 2008) coincide en afirmar que el ciclo de reformas legales que caracterizó a la década de los noventa puede evaluarse como “muchas reformas, pero pocos resultados”. El mayor impedimento para el avance y consolidación de los derechos de los pueblos indígenas, ha sido la poca voluntad gubernamental para aplicar esos derechos.

Las políticas de cooperación Bilateral y Multilateral, presentan nuevos y variados enfoques de desarrollo, que se fundamentan en el concepto de los “derechos humanos”. En esta perspectiva, la Directriz de las Naciones Unidas de 2008, formula un enfoque basado en los *derechos humanos y culturalmente sensibles*, la estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo BID 2006 y, la estrategia regional 142 de Alemania 2006, formulan un enfoque de *desarrollo con identidad*. Asimismo, la política de la UE de 1998, diseña un enfoque basado en los *derechos humanos* y el *autodesarrollo*, y reconoce la propiedad comunitaria de las tierras tradicionales. España 2006, formula un enfoque basado en los *derechos humanos* y, señala que el objetivo es contribuir a lograr el *autodesarrollo* y poner

en práctica sus propios modelos de desarrollo. Dinamarca 2005 diseña un enfoque de *derechos* y señala al derecho de *libre determinación*, como el principio cardinal para definir los derechos indígenas. Los principios básicos de las políticas son los derechos colectivos, tierras y territorios, educación, salud, autodesarrollo etc. No obstante, la práctica de la cooperación se encuentra ante conceptos novedosos y de escaso desarrollo teórico.

La investigación, sobre las políticas de desarrollo y los pueblos indígenas se sustentan en el enfoque de la cooperación para el desarrollo, en consecuencia, se sitúa como un subsistema de estudio en el marco de las Relaciones Internacionales, de las que constituye un ámbito específico, y van dirigidas, básicamente, a mejorar las condiciones de vida de la población de los países subdesarrollados. Los pueblos indígenas constituyen un sector de la población considerados los más pobres, en efecto, los derechos indígenas han sido reconocidos en el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas 1989 y, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007. En este contexto, la teoría de las **Relaciones Internacionales**, es una ciencia que se ocupa de estudiar la realidad y los problemas internacionales. En este sentido, la cuestión de los pueblos indígenas como un actor emergente, se enmarca en el paradigma de la sociedad global, enfoque que reconoce la existencia de nuevos actores, y afirma que de la consideración exclusiva de los actores estatales se pasa a una consideración que toma también en cuenta los numerosos y variados actores no estatales.

En consecuencia se cuestiona (Arenal, 1984), el sistema de Estados como estructura del sistema internacional. El paradigma del Transnacionalismo más allá del Estado, va a incorporar a una pluralidad de nuevos actores: organizaciones internacionales, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, unidades políticas sub-estatales, movimientos sociales y políticos, *pueblos indígenas*, individuos, entre otros. Así, el Estado pierde su carácter de actor exclusivo, para entrar a competir con otros actores. En este sentido, uno de los más importantes cambios ha sido el debilitamiento del papel del Estado, y la aparición de nuevos actores, tanto inter gubernamentales como no gubernamentales, de las relaciones internacionales, que, por su acción transnacional, tienden a limitar a los Estados. En concreto, mientras que el paradigma tradicional se centra en los problemas de la paz, la guerra, el orden y la seguridad, el paradigma de la sociedad global lo hace sobre el manejo de la interdependencia y la necesidad de dar respuesta global a los problemas globales. En efecto, el sistema internacional ha perdido su carácter estatocéntrico.

En las últimas décadas existe un proceso de teorización del tema indígena, en donde se vienen discutiendo, los principios y enfoques del desarrollo indígena, en este sentido se

concibe la visión del **etnodesarrollo** y el **desarrollo con identidad**. Visiones que en los últimos años han situado la agenda del desarrollo en relación a los pueblos indígenas. En este aspecto una de las metas del indigenismo en los noventa respecto al desarrollo de las culturas indígenas, fue que la población indígena lograra integrarse al sistema capitalista, sin perder su identidad y valores. Sobre un concepto del enfoque del etnodesarrollo, (Bonfil, 1991), se encuentra en la declaración de San José del año 1991.⁵³⁸

El Fondo Indígena 2007, sobre el desarrollo con identidad, lo define: “como un proceso en donde es indispensable la organización y la participación comunitaria, así como la planeación de acciones basadas en las necesidades y potencialidades detectadas por los mismos actores. Los actores son los agentes fundamentales del desarrollo. No es un desarrollo desde “afuera”, sino uno desde “dentro”. La cultura propia es el capital inicial para el desarrollo porque se asienta en los valores, las aspiraciones y el potencial de los pueblos. El desarrollo y la identidad cultural no se excluyen, sino que son parte del mismo círculo virtuoso de desarrollo sostenible y adecuado desde el punto de vista sociocultural”. En resultado, el desarrollo con identidad plantea reconstruir, desde un *territorio propio*, las condiciones que mejoren la calidad de vida respetando la cultura y la tradición.

Los pueblos indígenas se han convertido en un nuevo **actor político** en el ámbito internacional, han conseguido un protagonismo político, cultural y social único. Por ejemplo, el movimiento zapatista de 1994, la presencia organizativa de los mapuches en Chile, el levantamiento indígena en Ecuador 1990, en Guatemala, patria de Rigoberta Menchú, indígena maya, la guerra civil terminó en 1996 con la firma de los acuerdos de paz, que incluyeron los derechos indígenas. En el 2001 Alejandro Toledo, un descendiente de quechuas andinos fue elegido como el primer presidente de origen indígena del Perú. Sin embargo, la más alta expresión política de los pueblos indígenas fue cuando en Bolivia el líder indígena Evo Morales Ayma, fue elegido como presidente constitucional el 2009, y al ascender al cargo dijo: “Juro como Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia”.

La emergencia (Sobero, 2003) de los pueblos indígenas como un nuevo actor en la escena internacional, vista desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, no ha sido lo suficientemente abordada. El movimiento indígena, su carácter inspirador y generador de cambio en la agenda internacional no ha recibido el interés que merece. En consecuencia, la experiencia indígena de resistencia, su discurso y sus propuestas para solucionar importantes problemas de carácter social y político todavía no han sido tratados

⁵³⁸ FONDO INDIGENA: 2007, *Op. cit.*, pág. 95.

en su real dimensión por la sociedad internacional. Esta realidad contrasta con el carácter altamente novedoso de sus avances y protagonismo alcanzados en el ámbito internacional (Anaya, 2006). En efecto, nos encontramos ante un nuevo actor internacional, que presenta un discurso propio y lleva a debate político la noción del Estado Pluricultural.

Las causas de la **pobreza** de los pueblos indígenas son de carácter estructural, que tienen su origen en el proceso de colonización que originó el desplazamiento de sus propios territorios, así como, de la continuada y sistemática discriminación de la sociedad y la falta de reconocimiento de sus derechos. En consecuencia, han perdido el control de las decisiones de autogestión en su territorio y de la aplicación de sus propios modelos de desarrollo. Según el Banco Mundial 2005, en el decenio 1994-2004, los logros en materia de reducción de la pobreza, fue escasa, observándose que a nivel global las tasas de pobreza cambiaron, pero en relación a los pueblos indígenas que viven en la pobreza no tuvieron mucha variación en los países. La primera evaluación regional (Psacharopoulos y Patrinos, 1994) del nivel de vida de los pueblos indígenas, como resultado se constata que existe una situación económica muy inferior al resto de la población. Diez años después, en otro importante estudio de seguimiento (Hall y Patriños, 2005) se determinó que, pese a que se han puesto en práctica programas para mejorar el acceso a los servicios sociales, los indígenas siguen registrando las mayores y más persistentes tasas de pobreza de la región. En este aspecto, para reducir la pobreza (BM, 2005) recomienda mejorar el capital humano, en proveer educación de mejor calidad y programas de educación bilingüe con el propósito de reducir la brecha escolar. Además promover el acceso equitativo a los servicios de salud y mejorar la recolección de datos sobre la identificación de los pueblos indígenas para poder monitorear los avances en el nivel de vida de la población indígena.

Las **políticas y estrategias** de cooperación Bilateral, tienen como objetivo superior la reducción de los niveles de pobreza indígena, lograr el desarrollo sostenible y la observancia de los derechos humanos. La **estrategia española** de cooperación con los pueblos indígenas 2006, presenta características de una estrategia activa y progresista que contiene principios específicos, directrices y metodologías de referencia claras a ser aplicadas en los proyectos de cooperación. Afirma que recoge las principales demandas indígenas y, partiendo del enfoque de “derechos humanos”, sienta las bases de una cooperación respetuosa con las culturas indígenas. Reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el autodesarrollo, el derecho que tienen a existir, definir y poner en práctica sus propios modelos de desarrollo y participar en todas las fases de los proyectos.

La estrategia indígena del 2006, mantiene sus objetivos centrales de promover el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, y la participación efectiva y equitativa de los pueblos indígenas en todas las etapas del proceso de desarrollo (estrategia, 1997). Asimismo, adopta un nuevo y más completo enfoque basado en los derechos humanos, con el objetivo de contribuir a lograr su autodesarrollo y poner en práctica sus propios modelos de desarrollo, desde su propia cosmovisión. En esta perspectiva, incorpora aspectos de vital relevancia, que no los había considerado antes, como el derecho de *consentimiento libre, previo e informado*, además, incorpora el principio de auto identificación como criterio primordial para la identificación de los indígenas. La estrategia se enmarca en el Convenio 169 de la OIT de 1989 y en la Declaración de las Naciones 2007.

La política indígena de España no es jurídicamente vinculante, sino una guía para la práctica de la cooperación. La estrategia puede ser mejorada con mayores disposiciones explícitas sobre los derechos a la tierra, territorios y el derecho de autodeterminación. No obstante, los estándares progresistas que presenta, esta no se ha traducido en un incremento del volumen económico para el financiamiento de los proyectos de desarrollo indígena.

La política de cooperación de **Holanda** de 1993, es una declaración de principios generales y específicos para la ayuda exterior, esta contiene principios y objetivos para la aplicación en las actividades de cooperación y desarrollo. La estrategia formula un enfoque de desarrollo basado en el respeto a los derechos humanos, reconoce en forma implícita el derecho de consentimiento, previo, libre e informado, así como, reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Tiene, como estándares internacionales el Programa 21, el Convenio 169 de la OIT de 1989 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica 1993.

Asimismo, señala que los proyectos y actividades de cooperación deben presentar salvaguardias especiales para proteger a los pueblos indígenas con respecto a sus tierras tradicionales. En igual tendencia, destaca el concepto de territorio que comprende los derechos sobre la tierra, los territorios y los derechos sobre los recursos naturales. Reconoce el derecho de participación, señalando que los pueblos indígenas deben participar en la toma de decisiones en las políticas de desarrollo. Los elementos del enfoque basado en los derechos humanos, están en relación con el derecho de autodesarrollo, los derechos colectivos, el derecho de consentimiento libre y los derechos territoriales y culturales. Sobre un concepto de pueblos indígenas, se basa en el estudio de Martínez Cobo 1986, quien formuló una definición práctica sobre los pueblos indígenas.

La Estrategia regional 142 de **Alemania** sobre la cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas en América Latina 2006, contiene directrices y normas de referencia

obligatoria para la toma de decisiones en la gestión y ejecución de los proyectos indígenas. En este sentido, formula un enfoque de *desarrollo con identidad*, basado en la aplicación de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido la equidad de género. Del mismo modo, apoya la elaboración de planes de desarrollo que nazcan de las propias organizaciones indígenas, con la finalidad de lograr su autodesarrollo. Además la protección de los derechos sobre la tierra y el principio de consenso previo, libre e informado de los pueblos indígenas en los proyectos que afecten a sus intereses.

La estrategia regional 142, presenta un carácter progresista, contiene disposiciones sobre los derechos de propiedad y tenencia de la tierra, y el derecho de autodesarrollo que implica formular sus propios modelos de desarrollo desde su propia cosmovisión. El apoyo a los pueblos indígenas se basa en un enfoque transversal, que busca la incorporación de los pueblos indígenas en todos los proyectos y el apoyo directo al fortalecimiento de las organizaciones indígenas. Las prioridades de cooperación, son los países con altos porcentajes de población indígena del ámbito geográfico de América Latina. No obstante, Alemania no ha ratificado el Convenio 169, con la tesis que dentro de sus fronteras no existen minorías étnicas. Según la interpretación oficial que hace del derecho internacional, el término *pueblo*, implica el reconocimiento del derecho a la soberanía estatal y la autonomía. En este aspecto Alemania se refiere al término de “población indígena”.

El país de **Noruega** el 2004, formuló una Directriz, para fortalecer el trabajo con los pueblos indígenas, la política tiene como marco orientador, el Convenio 169 de la OIT. Noruega, fue el primer país en ratificar el Convenio 169 de la OIT en 1990, desde entonces el trabajo de cooperación con los pueblos indígenas, se ha basado en el marco de las disposiciones de este instrumento internacional. La estrategia, plantea un enfoque basado en los *derechos humanos*, así como, el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, basado en el principio que el *desarrollo* y los *derechos humanos*, están vinculados de manera inseparable. Afirma que la pobreza implica ausencia de capacidad de elegir y de posibilidades, siendo el mayor desafío en una perspectiva de derechos humanos. Subraya que la población indígena está expuesta a las violaciones de los derechos humanos y que representan a los “*más pobres entre los pobres*” dentro de sus sociedades.

Noruega en 1983, creó el Programa de pueblos indígenas noruego (NPIP), con el objetivo de apoyar de forma directa a las organizaciones indígenas de América del Sur. La política se orienta hacia el fortalecimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y, busca que los asuntos indígenas tengan prioridad en el trabajo sobre la biodiversidad y el desarrollo sostenible. La agencia NORAD, hasta la fecha no ha

desarrollado una *política específica* dirigida a los pueblos indígenas, no obstante, que Noruega fue el primer país en ratificar el Convenio 169 de la OIT en el año 1990.

Dinamarca, formuló la Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas en 2005, reconoce el derecho de participación y fortalecimiento institucional, así como el comercio ético de productos indígenas y los derechos sobre sus tierras y territorios. Del mismo modo, fórmula un enfoque de derechos humanos, considera que el apoyo al derecho de *autodeterminación*, es el principio esencial para definir los derechos indígenas en el ámbito internacional. En este aspecto, señala que el derecho como pueblos diferenciados es el más elemental, puesto que reconoce sus culturas, lenguas, religiones y otros aspectos. El derecho a la autodeterminación, significa el derecho a controlar el futuro, y a determinar libremente su propio desarrollo económico, social y cultural de acuerdo a su cosmovisión.

Uno de los aspectos de singular relevancia es la inclusión de los temas económicos y del comercio, en la agenda política de la cooperación internacional. En este contexto señala que los pueblos indígenas dependen de forma inmediata de la tierra que ocupan y de los recursos naturales y biológicos disponibles en sus territorios. Los pueblos indígenas gozan de poco acceso y participación en las negociaciones internacionales sobre el comercio, incluida la Organización Mundial del Comercio OMC. En relación al asunto del comercio ético, expresa que respaldará la preservación y desarrollo de métodos sostenibles de recolección, pesca, caza y trabajara para asegurar que los productos indígenas aseguren un mercado justo y obtengan status preferencial cuando sean comercializados en los países de la Unión Europea. Sin embargo, la estrategia debe reconocer en forma más explícita el derecho de “consentimiento libre, previo e informado” de la población indígena.

Las políticas de cooperación de Alemania, Dinamarca, Holanda, Noruega y España, se enmarcan en los principios del Convenio 169 de la OIT de 1989 y la Declaración de Naciones Unidas 2007, entre otros. En este marco se han establecido objetivos, directrices, metodologías y normas de referencia para la toma de decisiones sobre los programas de desarrollo indígena. Asimismo, establecen como principios básicos, los derechos humanos, la democratización, la reducción de la pobreza y, el desarrollo sostenible. En igual tendencia, reconocen los derechos colectivos y sus elementos, como el derecho a la propiedad comunitaria de sus tierras, el autodesarrollo, auto identificación, comercio ético, patrimonio cultural, la educación bilingüe, el enfoque de género, la medicina tradicional. Así como, el derecho de participar en el proceso de desarrollo y el consentimiento previo, libre e informado con respecto a cualquier actividad de cooperación en sus territorios.

Las políticas de cooperación Bilateral, reconocen el derecho de autodesarrollo, entendido como el diseño, aplicación y proyección de sus propios modelos y concepciones de desarrollo. En suma, estos principios constituyen la base común en la formulación teórica de las políticas y estrategias de cooperación. No obstante, las políticas presentan algunas divergencias: Alemania, España, Dinamarca y Noruega reconocen el principio de “libre determinación”, el país de Holanda no reconoce este derecho. La estrategia de España, Dinamarca, Noruega y Holanda reconocen el derecho de “consentimiento previo, libre, e informado”, Alemania reconoce el derecho de “consenso”. Las disposiciones, no son jurídicamente vinculantes, sino una guía para la aplicación práctica de los instrumentos de la cooperación y desarrollo con los pueblos indígenas.

Cabe, señalar que las políticas analizadas de las agencias bilaterales, expresan una propuesta de desarrollo indígena, pero, en lo sustancial no existe una “estrategia integral de desarrollo”, con el objetivo de poner en práctica los principios y enfoques, mediante planes de desarrollo. En este sentido, se podría interpretar que las políticas solamente constituyen un listado de principios y buenas intenciones sobre la cuestión indígena. Es decir, se han expuesto las políticas, pero faltan los planes, programas y recursos para su implementación.

Las políticas de cooperación **Multilateral**, tienen como objetivo la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, en el marco del enfoque de los “derechos humanos” y el concepto de “etnodesarrollo” y de “desarrollo con identidad”. La **Declaración** de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007, constituye un instrumento internacional que protege a los pueblos indígenas de todas las regiones del mundo. Contiene un conjunto de principios y lineamientos políticos, para la promoción y protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Formula un enfoque basado en los *derechos humanos*, en este marco reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la tierra y territorio, autonomía, libre determinación, consentimiento libre, previo e informado, enfoque de género, educación bilingüe, y otros elementos. La Declaración significa un compromiso político de las Naciones Unidas para compensar injusticias históricas. En este sentido, representa una herramienta importante para la eliminación de las violaciones de los derechos humanos y la discriminación de la población indígena. Reconoce el derecho de *libre determinación*, entendido como el derecho a determinar libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural.

La Declaración exhorta a los Estados a celebrar consultas de buena fe con los pueblos indígenas a fin de obtener su *consentimiento previo, libre e informado* antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios, particularmente en relación con el

desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. Este tratado, constituye una declaración política que tiene el propósito de proteger los derechos indígenas. Sin embargo, no es un instrumento Jurídicamente Vinculante, pero sí representa el desarrollo de normas legales en el ámbito internacional.

La **Directriz** de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas 2008, contiene principios y normas de referencia obligatorias para la toma de decisiones sobre la cooperación dirigida a los pueblos indígenas. Señala un conjunto de criterios, y pautas para el diseño e implementación de los planes de desarrollo indígena. Presenta un novedoso enfoque de desarrollo basado en los *Derechos Humanos y Culturalmente Sensibles*, visión que se constituye como el nuevo paradigma de la cooperación internacional con los pueblos indígenas. Asimismo, desarrolla conceptos, que en el ámbito de la cooperación es escaso su desarrollo teórico conceptual, como el principio de autodeterminación, autodesarrollo y el derecho de consentimiento previo, libre e informado.

La política busca proteger los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, señala que el reconocimiento de tales derechos es necesario para asegurar la existencia, el desarrollo y el bienestar de los pueblos indígenas como colectividades distintivas. Igualmente, expresa que los derechos colectivos de los pueblos indígenas incluyen el reconocimiento de sus historias, lenguas, identidades y culturas distintas. En este sentido, ratifica el derecho colectivo sobre las tierras y territorios que tradicionalmente han ocupado y usado. Además, afirma que la población indígena debe contar con un Plan de Desarrollo Indígena, que incluya sus necesidades y prioridades de desarrollo.

La política de la **Unión Europea** 1998, está contenida en documentos y directrices orientados a los asuntos indígenas. Estos instrumentos están basados en los principios de la Declaración de las Naciones Unidas 2007, el Convenio 169 de la OIT, etc. La política europea, constituye una declaración y compromiso político con la situación de pobreza de los pueblos indígenas. En esta perspectiva, reconoce el derecho de autogestión, propiedad comunitaria de sus tierras tradicionales, la educación bilingüe y, el patrimonio cultural. La Unión Europea incorpora enfoques novedosos, como el derecho de “autodesarrollo”, esto es, a la estructuración de su propio desarrollo social, económico y cultural. Adopta el principio de auto identificación como un criterio fundamental para la identificación de los pueblos indígenas. En igual tendencia, señala la necesidad de realizar consultas culturalmente apropiadas y el respeto a los derechos colectivos.

La política europea, señala que las demandas de los pueblos indígenas, deben ser integradas como aspectos transversales en todos los niveles de la cooperación, incluido el

diálogo político con los Gobiernos. Considera prioritario el fortalecimiento organizativo de los pueblos indígenas con el fin de reforzar sus capacidades para participar en la planificación y ejecución de los programas y proyectos de desarrollo. Igualmente, resalta la necesidad de fortalecer las estructuras indígenas, la participación en negociaciones políticas a nivel internacional, y el derecho sobre las tierras comunales. Sin embargo, la política de la Unión Europea no es un instrumento jurídicamente vinculante para los Estados miembros.

La Unión Europea se jacta de haber reforzado en los últimos años el marco político y la mejora en la eficiencia y efectividad de las actividades de cooperación. En concreto, manifiesta que se ha avanzado en la integración de los asuntos indígenas en las políticas, directrices, programas y proyectos de la Unión Europea. No obstante, estas acciones objetivas no han contribuido a la formulación de una *Estrategia Integral de Desarrollo*, dirigida a los asuntos indígenas. La política europea considera que el apoyo a los pueblos indígenas, se plasma en políticas y acciones que están en constante evolución.

La Política Operacional 4.10 del **Banco Mundial** del 2005, recoge muchos aspectos de las demandas de los pueblos indígenas, y en este sentido reconoce el derecho de auto identificación, autodesarrollo, consulta previa, y la participación de los pueblos indígenas en los programas y proyectos de desarrollo. En esta tendencia, reconoce los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas, tanto individuales como colectivos sobre las tierras o territorios que poseían tradicionalmente. Asimismo, subraya que el acceso a los recursos naturales resulta vital para la sostenibilidad de sus culturas.

En este sentido, formula los criterios para un desarrollo sostenible mediante el enfoque de *etnodesarrollo*, que tiene como objetivo reducir los índices de pobreza indígena. Asimismo, promueve la participación de los pueblos indígenas en el ciclo del proyecto y contiene disposiciones sobre el reconocimiento legal de la tierra y los recursos, así como reconoce los derechos sobre la salud, la educación, y el fortalecimiento institucional. En relación a la explotación comercial de los recursos naturales, afirma que se requiere de la consulta previa de la población indígena. No obstante, la política no hace referencia al Convenio 169 de la OIT, tampoco ha incorporado una formulación clara sobre el derecho de “consentimiento libre, previo e informado”, pero en cambio incluye el derecho de “consulta libre, previa e informada”, lo cual según las organizaciones indígenas constituye una respuesta débil en relación a este concepto en los estándares a nivel internacional.

La estrategia de desarrollo indígena del **BID** de 2006, se basa en los principales estándares internacionales, como son el Convenio 169 de la OIT de 1989, entre otros. La estrategia, busca apoyar los procesos de desarrollo socio cultural, la economía tradicional y

la gobernabilidad de los pueblos indígenas, priorizando la integridad cultural y territorial, la relación armónica con el medio ambiente y, respetando los derechos de los pueblos indígenas. El objetivo es apoyar a los Estados y a los pueblos indígenas para promover un desarrollo con identidad, y la capacidad de gestión institucional de la población indígena.

La estrategia, plantea un enfoque de *desarrollo con identidad* para los pueblos indígenas, y como elementos de esta visión están los derechos humanos, las tierras y el territorio, el autodesarrollo, los recursos naturales, el desarrollo sostenible, las ventajas comparativas, la medicina tradicional etc. El enfoque de desarrollo con identidad en el ámbito económico comprende un proceso de fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía e interacción sostenida con su medio ambiente, los territorios y recursos naturales, incluyendo los derechos culturales, económicos y sociales, de acuerdo a su propia cosmovisión. Este concepto se sustenta en los principios de equidad, integralidad, reciprocidad y solidaridad, y busca aprovechar el potencial de sus bienes culturales.

La política busca la inserción de la economía indígena en el mercado, mediante el enfoque de una economía intercultural, con el propósito de aprovechar los productos y recursos de las comunidades y, potenciar las ventajas comparativas para la diversificación de la producción. Prioriza, el apoyo a la creación de empresas indígenas en áreas y actividades sobre productos y servicios ambientales, ecoturismo, arte y artesanía, productos forestales, mineros e hidrocarburos etc. No obstante, la estrategia no reconoce el derecho de consentimiento libre, previo e informado, en cambio señala la aceptación de procesos de consulta, negociación de buena fe con los pueblos indígenas.

El **Convenio 169** de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales de 1989, en la actualidad es el principal instrumento *jurídicamente vinculante* de la legislación internacional que tutela exclusivamente los derechos de los pueblos indígenas y que obliga a los países signatarios que lo hayan ratificado. La ratificación implica la adaptación de la legislación nacional a la normatividad del Convenio, es decir, cuando un Estado ratifica el Convenio este tiene carácter vinculante y en consecuencia, existe la obligatoriedad de adecuar las normas internas al Convenio 169 de la OIT.

El Convenio 169, asume una definición pública del concepto de *pueblos indígenas*, y declara que la *conciencia* de su identidad indígena deberá ser considerada como un criterio fundamental para determinar a los grupos indígenas. El Convenio 169, reconoce los derechos sobre la tierra, territorios y recursos naturales. De su texto es claro que no se obliga a los Estados a reconocer “territorios” con la significación que tiene este término en el derecho internacional y tampoco obliga al Estado a reconocer a los pueblos indígenas

derechos de propiedad sobre los recursos minerales y del subsuelo que estén en su territorio. Afirma, que los derechos sobre la tierra son fundamentales para garantizar la continuidad y existencia de los pueblos indígenas y que la tierra y sus recursos naturales son la fuente principal de sustento económico y cohesión social de estos pueblos.

El Convenio 169 de la OIT, comprende una amplia gama de principios, entre ellos, los derechos sobre la tierra, territorios, acceso a los recursos naturales, salud, educación, y condiciones de empleo. Uno de los principios básicos del Convenio es que los pueblos indígenas deben participar plenamente y ser consultados en todos los niveles del proceso de toma de decisiones que les conciernen. En concreto, si bien es cierto que el Convenio 169 de la OIT, no cumple con todas las demandas indígenas, su carácter jurídicamente vinculante con los Estados signatarios es muy significativo. Su trascendencia radica en que compromete legalmente a los países que lo han suscrito y ratificado.

Los países europeos que han ratificado el Convenio 169, son: España, Dinamarca, Noruega y Holanda, estos países no tienen población indígena dentro de sus fronteras, por lo tanto el Convenio no establece obligaciones jurídicas sobre estos Estados, sin embargo, el proceso de ratificación demuestra el compromiso político de estos países con la población indígena. En el periodo de 1987-1999, se han llevado a cabo reformas constitucionales sobre los derechos de los pueblos indígenas en los países latinoamericanos (Aparicio, 2001) observándose un aspecto de constitucionalismo multicultural. El alto número de ratificaciones por los Estados de América Latina, están influenciados por el Convenio 169 de la OIT, en este sentido lo convierten, en cierta medida, en un tratado de utilidad internacional transformado en un mecanismo de ámbito regional (Van Cott, 2002).

En **síntesis**, las políticas de cooperación Multilateral tienen como principios básicos: los derechos humanos, la democratización, la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Además, reconocen los derechos a la propiedad comunitaria de la tierra, el derecho de autodesarrollo, el comercio ético, el patrimonio cultural, la participación, la educación, la salud tradicional, el derecho de consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas. Aseveran que los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluyen el reconocimiento de sus historias, lenguas, identidades y culturas distintas. En este sentido, reconocen el derecho colectivo sobre las tierras, los territorios y los recursos naturales que tradicionalmente han ocupado, así como, el derecho de los pueblos indígenas a su libre determinación, entendido como el derecho a determinar libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural.

Los organismos financieros de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID, en sus operaciones de financiamiento exigen un “Plan de Desarrollo Indígena”, que incluya las prioridades de la población indígena. La estrategia del BID de 2006, en el aspecto económico formula un modelo de economía intercultural que se adapte al mercado desde su propia perspectiva cultural. Asimismo, resalta la necesidad de potenciar las ventajas comparativas de los recursos indígenas, y la identificación de oportunidades económicas que faciliten la creación de empresas indígenas en el entorno rural.

Sin embargo, presentan algunas divergencias, las Naciones Unidas 2007, y la Unión Europea 1998, reconocen el derecho de “consentimiento previo, libre e informado”. El Banco Mundial 2005, el BID 2006 y, el Convenio 169 de la OIT, reconocen el derecho de “consulta previa, libre e informada”. La política de la Unión Europea y las Naciones Unidas, reconocen el principio de “autodeterminación”. El Convenio 169, el Banco Mundial y el BID, no reconocen el derecho de “autodeterminación”. No obstante, la Declaración de Naciones Unidas 2007, la política UE de 1998, el Banco Mundial y el BID, no son vinculantes. El Convenio 169 de la OIT, es el único instrumento *Jurídicamente Vinculante* de la legislación internacional que tutela exclusivamente los derechos indígenas.

En relación al **impacto** de las políticas de desarrollo en la población indígena, en este aspecto la Política de España de 2005, realiza una reflexión común, y señala que uno de los puntos más débiles del sistema de cooperación es el escasísimo peso de la evaluación de los resultados e impactos obtenidos y su sustitución casi exclusiva por la justificación financiera de la ejecución de los fondos (PD: 2005-2008). La Unión Europea el 2002 llevó a cabo una evaluación sobre la implementación de su política 1998, el informe admite que la evaluación no fue capaz de medir el impacto de los proyectos en la población indígena, debido a la falta de una base de datos y la ausencia de indicadores para evaluar la ejecución de la política. El BID 2005, señala que la evaluación de impactos debe medir el progreso dentro del contexto de cada país, y debe proporcionar información sobre variables clave en el mejoramiento en las condiciones de vida de la población meta. En consecuencia, la evaluación de impactos, mediante indicadores es una tarea pendiente de la cooperación.

La cooperación internacional se concibe como un fenómeno de la nueva estructura de la división internacional del trabajo, una exigencia surgida, como consecuencia de la evolución de la sociedad internacional, con el objetivo político del mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacional. Una opción conservadora que, no obstante contiene un elemento importante de solidaridad, que se traduce en la adopción de medidas correctoras para atenuar las desigualdades derivadas del funcionamiento del sistema económico. En

esta perspectiva en vez de la solidaridad se plantea la opción de la reciprocidad, a partir de un trato preferencial, de la inserción en el comercio internacional y el libre acceso de los productos de los países pobres a los mercados de los países industrializados. Así, como la transferencia de tecnología y el apoyo para el desarrollo de sectores con capacidad de producción y exportación de los países subdesarrollados. Mediante estos mecanismos preferentes los países obtendrían beneficios económicos, este argumento podría ser otro enfoque sobre el cual se debe sostener la cooperación en lugar de la ayuda y la solidaridad.

La estrategia Noruega de 2004, señala que existen modestos presupuestos para la financiación de proyectos de desarrollo, asimismo los pueblos indígenas están considerados como “los más pobres entre los pobres” de la sociedad. En igual forma, las Naciones Unidas 2008, señala que la formulación de las políticas no siempre viene acompañadas de los recursos para su implementación. La crisis del euro está teniendo consecuencias en forma de restricciones presupuestarias en muchas políticas de gasto de los países europeos y, entre ellas, la cooperación para el desarrollo. En efecto, en los países de la OCDE, habrá una focalización en las prioridades de la cooperación para el desarrollo. La estrategia regional 142, de Alemania, resaltando el principio de subsidiariedad, señala que las mejoras de carácter estructural dependen en primer lugar de los esfuerzos propios de las poblaciones indígenas, así como, del apoyo de sus respectivos Gobiernos, mediante el diseño de una política pública. En consecuencia, la cooperación internacional para el desarrollo apoya los esfuerzos internos de la población y los planes de desarrollo indígena, pero sin sustituirlos.

En varios países de América Latina, la norma constitucional reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Sin embargo, los Estados mediante el diseño de políticas públicas en el marco de la inversión privada, promueven proyectos de inversión para la explotación de recursos naturales en territorios indígenas. En este aspecto, se observa que en la aplicación práctica existe incompatibilidad entre los derechos colectivos reconocidos a los pueblos indígenas y las concesiones de los recursos naturales (petróleo, gas, minerales etc.), otorgadas en territorios indígenas. Los pueblos indígenas denuncian que no se tiene en cuenta sus derechos colectivos sobre sus tierras y territorios, tampoco su derecho a la “consulta”, en actividades que afecten su desarrollo. En consecuencia, se han originado conflictos con el Estado y las empresas privadas, donde muchas veces se contradicen los derechos indígenas en particular en la explotación de los recursos naturales.

La **hipótesis** principal de la investigación se estructura desde la premisa que los pueblos indígenas se encuentran en una situación de pobreza y de exclusión social, producto de procesos históricos y de causas estructurales, que tienen su origen en el proceso

de colonización que originó el desplazamiento de sus propias tierras y territorios, así como, en la continuada discriminación de la sociedad dominante y la falta de acceso a los servicios sociales, financieros, laborales etc. En consecuencia han perdido el control de las decisiones sobre su autogestión y la aplicación de sus propios modelos de desarrollo.

Desde una perspectiva histórica (Valcarcel, 1927); (Haya de la torre, 1927); (Basadre, 1947), (Mariátegui, 1928); y (Belaunde, 1931), cuestionaron la existencia de instituciones estructurales como la hacienda, y se reconoció que el problema fundamental del indio es la tenencia de la propiedad de la tierra, en una economía de carácter feudal. Sin embargo, en la actualidad los pueblos indígenas afirman que las causas de su pobreza son la falta de reconocimiento de sus derechos colectivos en un modelo de libre mercado que los excluye, debido a sus nociones y valores de desarrollo comunitario.

En este escenario, los pueblos indígenas reclaman sus derechos colectivos en su condición específica de pueblos autóctonos y sociedades culturalmente diferenciadas. Estos incluyen no solo los derechos humanos básicos a la vida, sino, también el derecho sobre sus tierras, territorios, educación, salud, idioma, autodesarrollo y, otros elementos de su identidad cultural. En consecuencia, para lograr el “desarrollo con identidad” que demandan los pueblos indígenas, se requiere del esfuerzo propio de la población indígena, mediante el diseño de una verdadera estrategia de desarrollo que nazca de sus propias aspiraciones, en base a su historia, recursos y capacidades para aplicar sus propios modelos de desarrollo. Asimismo, se requiere de la voluntad política de los gobiernos para diseñar políticas públicas que atiendan a la especificidad de los pueblos indígenas, que admitan la variedad de modelos de desarrollo y de formas de vida, donde prevalecen los valores comunitarios sobre los individuales, solo así, podrán vencer el círculo vicioso de la pobreza. Asimismo la cooperación internacional complementa los esfuerzos internos y planes de desarrollo de la población indígena.

El periodista Carleton Beals, en el libro “fire on the andes”, publicado en 1934, escribió que “el cordón umbilical sin cortar del futuro de América del Sur es su dualidad, que sigue siendo el secreto de la agitación política y la frustración nacional. Mientras no se reconcilie esa dualidad, (la región) no conocerá una paz duradera y no logrará una verdadera afirmación de su vida nacional”. El Banco Mundial 2005, sostiene que el hecho de que 70 años después siga siendo necesario redactar un informe sobre esa misma dualidad indica la profundidad de las desigualdades y la magnitud de la tarea pendiente.

En esta sección se busca **verificar las hipótesis** planteadas al comienzo de la investigación, este aspecto comprende la verificación o reformulación de las hipótesis formuladas, luego de haber llegado a las conclusiones finales de la investigación, la cual se ha partido de un conjunto de supuestos iniciales, sobre las políticas de desarrollo indígena. La hipótesis principal de trabajo formulada en esta investigación, se estructura desde la premisa que los pueblos indígenas se encuentran en una situación de pobreza y de exclusión social, que las causas de la pobreza son de carácter estructural que tienen su origen en los procesos de colonización que originó el desplazamiento de sus tierras y territorios, asimismo, en la continuada y sistemática discriminación de la sociedad. En efecto los pueblos indígenas subrayan que las causas de su pobreza son la falta de reconocimiento de sus derechos sociales, económicos, políticos y culturales. En este aspecto sus demandas van desde el derecho sobre sus tierras y territorios hasta el derecho de libre determinación.

En este contexto la hipótesis de trabajo también sostiene que actualmente existe toda una normatividad en el ámbito internacional, que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, y que en la región se viene dando un progresivo reconocimiento constitucional por parte de los Estados en relación a los derechos indígenas. En este sentido, de las conclusiones de la investigación se desprende que actualmente existen diversos instrumentos internacionales que protegen los derechos de los pueblos indígenas, como el Convenio 169 de la OIT de 1989, de igual forma la cooperación internacional ha formulado políticas y estrategias de desarrollo, con la finalidad de implementar en la práctica los derechos colectivos sobre sus tierras y territorios, educación, autodesarrollo etc.

En esta perspectiva, se observa que existe una amplia legislación en el ámbito nacional como internacional que reconocen y promueven los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, se observa que existe una gran *brecha* de implementación entre la legislación y la realidad habitual, haciéndose presentes los problemas en su aplicación y cumplimiento, especialmente por el desfase existente entre la legislación y la práctica jurídica y política. En igual tendencia, en la implementación de las políticas de cooperación existe una marcada divergencia entre las políticas y la práctica de la cooperación. Es decir, en teoría se reconocen los derechos de los pueblos indígenas pero estos no vienen acompañados de sus respectivos (planes) para su efectiva implementación.

Con la finalidad de corroborar el planteamiento de nuestra hipótesis, se demuestra que existen diversos instrumentos internacionales que reconocen los derechos indígenas, siendo el más importante el Convenio 169 de la OIT, “sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989” y la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos

de los pueblos indígenas, 2007”, también en el ámbito regional la Declaración de Machu Pichu: “Sobre la democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza” de 2006, entre otros instrumentos también relevantes.

La comunidad internacional ha formulado “políticas y estrategias de desarrollo” con la finalidad de implementar los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en la legislación internacional, en particular el Convenio 169 de la OIT. En este sentido figuran las estrategias de España, Dinamarca, Alemania, Noruega y Holanda, asimismo de los organismos internacionales de promoción del desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo BID, la Unión Europea UE, el Banco Mundial BM, las Naciones Unidas y la OIT, que tienen como objetivo reducir los niveles de pobreza de la población indígena.

España ha formulado la *Estrategia Sectorial de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas*, de 2006. Esta política de principios activos y progresistas tiene como objetivos centrales, promover el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, y la participación efectiva y equitativa de los pueblos indígenas en todos los niveles y etapas del proceso de desarrollo. En este sentido plantea un enfoque basado en los *derechos humanos*, con el propósito de contribuir a lograr el derecho de *autodesarrollo* y poner en práctica sus propios modelos de desarrollo. Dinamarca en el año 2005, formuló la “*Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas*”, esta política reconoce la necesidad de apoyar los derechos sobre sus tierras y territorios tradicionales, promueve los derechos humanos de los pueblos indígenas. Además reconoce el derecho de *autodeterminación*, de consentimiento previo, apoya el derecho al autodesarrollo con el propósito que las culturas indígenas puedan tener autonomía y controlar sus propios caminos de desarrollo.

Las Naciones Unidas, ha formulado la *estrategia operativa con los pueblos indígenas* 2008, la cual formula un enfoque basado en los “derechos humanos y culturalmente sensibles”. Reconoce el principio de autodesarrollo, la participación en las fases del desarrollo y los derechos sobre la tierra y territorios. Promueve los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, en esta convicción destaca que el reconocimiento de tales derechos es necesario para asegurar la existencia, el desarrollo y el bienestar de los pueblos indígenas como colectividades distintivas.

En este contexto, se sustenta la hipótesis en la evidencia que países como Alemania, España, Dinamarca, Noruega y Holanda, así como instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, el BID, y asociaciones supranacionales como la Unión Europea, han aprobado políticas específicas que buscan llevar a la práctica los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, en el marco del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, el gran

desafío que enfrentan los Estados, la comunidad internacional y los propios pueblos indígenas es dar efecto práctico a los derechos indígenas, mediante la implementación de los planes de desarrollo que nazcan de sus propias aspiraciones y prioridades.

Otro de los argumentos planteados en la hipótesis, está en relación al progresivo proceso de reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas por parte de los Estados de la región. En este sentido los Estados vienen formulando políticas públicas, en el marco de la promoción de la inversión privada para la explotación de recursos extractivos en territorios indígenas. Observándose que en la aplicación práctica existe incompatibilidad entre los derechos colectivos constitucionales de los pueblos indígenas y las concesiones de los recursos naturales (petróleo, gas, minerales etc.) otorgadas en tierras y territorios indígenas. Los pueblos indígenas demandan que no se tiene en cuenta sus derechos colectivos sobre sus tierras y territorios, tampoco su derecho a la “consulta previa”, en actividades que afecten su desarrollo.

Con el propósito de revalidar nuestra hipótesis inicial, se subraya que en la región existe un proceso de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas por parte de los Estados. En esta perspectiva la Constitución del Ecuador, 2008 señala que es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, *intercultural*, *plurinacional* y laico (Art.1). Asimismo, reconoce el derecho de consulta previa, libre e informada, sobre planes y programas de explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente (Art.57).

En igual tendencia la Constitución de Bolivia 2009, resalta que se constituye como un “Estado unitario social de derecho *plurinacional*, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”. Reconoce el derecho de libre determinación y territorialidad, la titulación colectiva de tierras y territorios, su medicina, idiomas, sus rituales, símbolos y vestimentas sean valorados y, respetados. La Constitución del Perú 1993, señala que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación (Art. 2,19), pero en lo sustancial no reconoce los “derechos colectivos”, no obstante existen disposiciones constitucionales que están referidas a las comunidades campesinas y nativas.

En relación a los derechos constitucionales, se observa que la Constitución del Ecuador y Bolivia se reconocen en forma explícita los derechos colectivos de los pueblos

indígenas. Los derechos indígenas incluidos en la norma constitucional, están acordes a los principios del Convenio 169 de la OIT de 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas de 2007. En el Perú se hace necesaria una reforma constitucional que incorpore los derechos colectivos de los pueblos indígenas y se constituya como un Estado Plural.

Como se ha señalado, en la región existen reformas que incluyen en la Constitución los derechos colectivos de los pueblos indígenas por parte de los Estados. Igualmente existe toda una normatividad a nivel internacional que protege sus derechos, pero se subraya que existe una amplia “brecha de implementación” entre la legislación y su aplicación práctica, haciéndose presentes los conflictos entre el Estado y los grupos étnicos, debido a su aplicación y cumplimiento. En suma, estos hechos revalidan la hipótesis formulada en relación que existen diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos indígenas, así como, el diseño de políticas y estrategias de cooperación que buscan implementar tales derechos y el proceso de inclusión de los derechos indígenas en la Constitución política de los países de América Latina. En concreto, se observa una amplia variedad de normas, convenios, tratados, políticas y estrategias, pero en lo sustancial existe una gran brecha de implementación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La constatación práctica de las conclusiones, de acuerdo a la metodología adoptada se demuestra que se está ante la verificación de la hipótesis planteada en la fase inicial, en esta orientación se subraya que existe coherencia entre la hipótesis formulada al inicio de la investigación, los objetivos y las conclusiones finales. Igualmente, remarcando la hipótesis de trabajo, se puede señalar que en el ámbito internacional existen diversos instrumentos que protegen los derechos indígenas. Asimismo, la cooperación internacional ha diseñado políticas y estrategias de desarrollo dirigidas a los pueblos indígenas y, existe una tendencia progresiva de reconocimiento constitucional de los derechos colectivos. Haciendo una recapitulación del tema, y como lo han señalado diversos estudios el gran desafío en la actualidad es implementar las normas y tratados para hacer efectivo los derechos colectivos.

Otro aspecto que se debe reconocer en relación a la formulación de la hipótesis principal de este trabajo de investigación, y en concordancia con las conclusiones finales, esta ha sido reformulada en parte, específicamente en relación a las visiones, conceptos y enfoques teóricos sobre el desarrollo indígena, planteado por los movimientos indígenas. La hipótesis no tuvo en cuenta en su exposición inicial que los pueblos indígenas demandan un “desarrollo con identidad” enfocado desde su propia cosmovisión, y con autonomía desde su propio territorio.

En esta perspectiva, y como parte de la reformulación de la hipótesis, se destaca que sobre el desarrollo indígena ha prevalecido el argumento que las prácticas culturales son un obstáculo para impulsar el desarrollo. En este contexto, se diseñaron políticas públicas con un enfoque de desarrollo de “arriba hacia abajo” y de “afuera hacia adentro”, una imposición que amenazaba en sustituir la lengua, la cultura etc. Los movimientos indígenas han planteado desde su propia perspectiva el “desarrollo con identidad”, esta visión plantea un desarrollo “desde y para la propia identidad”. Un desarrollo cuyo “capital inicial”, es precisamente la riqueza cultural, social y política de los pueblos indígenas.

Constituye otro aspecto de la hipótesis de la presente investigación la situación de pobreza de los pueblos indígenas. En este aspecto, el estudio del Banco Mundial 2005,⁵³⁹ señala que en el decenio 1994-2004, los logros en materia de reducción de la pobreza, fue escasa, observándose que a nivel global las tasas de pobreza cambiaron, pero en relación a los pueblos indígenas que viven en la pobreza no tuvieron mucha variación en la mayoría de los países. En la última década el estudio (Hall y Patriños, 2005) determinó que, pese a que se han puesto en práctica programas para mejorar el acceso a los servicios sociales, los indígenas siguen registrando las mayores y más persistentes tasas de pobreza de la región.

En este aspecto, para lograr mejores resultados en la reducción de la pobreza el estudio del Banco Mundial 2005, recomienda mejorar el capital humano, en proveer educación de mayor alcance y mejor calidad por medio de programas de educación bilingüe con el propósito de reducir la brecha escolar. Sobre la economía de subsistencia, (Anaya, 2006) las comunidades indígenas de la sierra ecuatoriana tienen una larga historia de integración armónica y productiva con el medio ambiente, sus formas tradicionales de organización social y económica les han permitido mantener una economía campesina de supervivencia y la satisfacción de sus necesidades básicas durante muchas generaciones. Este equilibrio se ha roto en décadas recientes por el creciente deterioro ambiental y la presión demográfica sobre los recursos naturales.

En base a estos argumentos se comprueba la hipótesis de investigación, en relación a la situación de pobreza estructural en que se encuentran los pueblos indígenas, que a pesar de su mayor poder político en los últimos años, la puesta en marcha de programas sociales, muy poco se ha avanzado en reducir la pobreza. Los diversos estudios muestran que existe una gran “desigualdad” en los diferentes indicadores del nivel de vida entre la población indígena y la no indígena. En esta orientación se afirma claramente que el bajo capital

⁵³⁹ Véase, HALL Gillette y PATRIÑOS Harry: 2006, *Op. cit.*, pág. 30.

humano en educación y salud explica las altas tasas de pobreza, asimismo la discriminación y el limitado acceso al mercado laboral, servicios financieros y otros.

En síntesis, se puede afirmar que la hipótesis planteada al inicio de la investigación, una vez contrastada con las conclusiones generales de esta investigación, han sido en gran parte corroboradas en la práctica. En este sentido no se pretende que signifique un trabajo completo, por el contrario solo constituye una aproximación a un tema que por su propia naturaleza es complejo abordar dada la problemática de los pueblos indígenas. En relación a este aspecto no existe una definición consensuada en el ámbito internacional del término de “pueblos indígenas”, en consecuencia existe una dispersión y variación de cifras de acuerdo al método empleado para estimar la población. En concreto, la cuestión de los pueblos indígenas debe ser estudiada en sus diferentes variables, entendiendo que la diversidad étnica en la región de América Latina es amplia y compleja, y que el objetivo superior de toda política de desarrollo debe ser reducir los niveles de pobreza indígena.

Respecto a los **temas pendientes** para futuras investigaciones, debemos señalar que todo trabajo de investigación es sin duda, una obra parcial en la medida en que no puede comprender todo el espectro temático y todos los aspectos metodológicos objeto del estudio de la realidad. En consecuencia, siguiendo las recomendaciones de orden metodológico como producto de concluir la actual investigación, quedan temas pendientes que necesitan de una aclaración o profundización de la materia, siendo objeto de nuevas y futuras investigaciones. En este aspecto se presenta una reflexión sobre los temas pendientes de aclaración, es decir las señales visibles a partir de las cuales otros puedan seguir este camino de estudio sobre la cooperación y los pueblos indígenas. En este contexto, se consideran los siguientes temas como meritorios de estudio: Las relaciones internacionales y los pueblos indígenas, la teoría del desarrollo indígena, el enfoque basado en los derechos humanos, los derechos colectivos y sus elementos como el derecho sobre sus tierras y territorios, el autodesarrollo, los modelos de desarrollo, el principio de libre determinación, los movimientos indígenas, entre otros elementos de su identidad

En esta línea, constituyen temas de investigación los novedosos enfoques de desarrollo indígena, formulados por la cooperación internacional: la visión del “etnodesarrollo”, y el “desarrollo con identidad”, también el paradigma basado en los “derechos humanos y culturalmente sensibles”, los derechos colectivos, el principio de libre determinación, el derecho sobre sus tierras y territorios. En esta tendencia, un tema que merece ser estudiado es el aspecto teórico del desarrollo indígena, sobre esta cuestión en los últimos años los pueblos indígenas han traído a debate desde su propia percepción cultural

el tema del “etnodesarrollo” y el “desarrollo con identidad”, al respecto ha prevalecido por muchos años, la creencia que las prácticas culturales de los pueblos indígenas son un obstáculo para impulsar el desarrollo. En efecto, las políticas públicas se dieron de “arriba hacia abajo” y de “afuera hacia adentro”, una imposición injusta sustituyendo los valores y, las prácticas culturales de los pueblos indígenas. Sobre este aspecto se ha formulado otra alternativa, un desarrollo “desde y para la propia identidad”. Un desarrollo cuyo “capital inicial”, es precisamente la riqueza cultural, social y política de los pueblos indígenas.

Otro de los aspectos que merece una investigación es en relación al tema de la pobreza estructural y la exclusión social de la población indígena, en este sentido el Banco Mundial en 1994, presentó la primera evaluación regional sobre el nivel de vida de los pueblos indígenas, en donde se encontraron pruebas sistemáticas de una situación socioeconómica muy inferior al promedio de la población. Después de diez años, en otro estudio de seguimiento del BM en el año 2005, se comprobó que, a pesar que se han puesto en práctica programas sociales para mejorar el acceso a la educación y la salud, los indígenas siguen registrando las mayores y más persistentes tasas de pobreza de la región.

Siguiendo esta tendencia y señalando factores que se sabe están asociados a la pobreza, como son la educación, empleo, salud, salarios y la esperanza de vida, se comprueba que la identidad étnica continúa siendo un factor que influye a que una persona viva en la pobreza. En el 2004, la identidad indígena y la probabilidad de ser pobre oscilaban entre 11% y 30%, según el país. Estos resultados son muy semejantes a los encontrados en 1994, lo cual señala que son muy pocos los cambios ocurridos a lo largo del decenio. Las interrogantes que surgen son: ¿Qué factores origina esta fuerte correlación entre identidad indígena y pobreza? es el factor de la discriminación, el bajo capital humano (educación y salud), la discriminación en el mercado de trabajo, el limitado acceso a los servicios sociales etc. Estas cuestiones son materia de futuras investigaciones.

La estrategia de las Naciones Unidas de 2008, plantea un enfoque de desarrollo basado en el respeto a los *derechos humanos*. Asimismo desarrolla los principios básicos de la no discriminación, la igualdad, género, autodeterminación, derechos colectivos y el derecho de desarrollo. En este contexto constituye un tema de futura investigación, el nuevo paradigma basado en los *derechos humanos y culturalmente sensibles*. Del mismo modo se hace necesario profundizar el estudio teórico del principio de “autodeterminación”, principio que los Estados ven con preocupación para la unidad territorial de los países. La estrategia señala que el concepto de “autodeterminación” es sinónimo de autogobierno, autonomía y, de autogestión. Desarrollar estos conceptos teóricos sobre el enfoque basado

en los “derechos humanos”, y el principio de “libre determinación”, son temas pendientes, que falta avanzar en su desarrollo conceptual y teórico.

La cooperación internacional se concibe como un fenómeno de la nueva estructura de la división internacional del trabajo, una exigencia surgida, como consecuencia de la evolución de la sociedad internacional, con el objetivo político del mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacional. Una opción conservadora que, no obstante contiene un elemento importante de solidaridad, que se traduce en la adopción de medidas correctoras para atenuar las desigualdades derivadas del funcionamiento del sistema económico. En esta perspectiva en vez de la solidaridad se plantea la opción de la reciprocidad, a partir de un trato preferencial, de la inserción en el comercio internacional y el libre acceso de los productos de los países pobres a los mercados de los países industrializados. Mediante este mecanismo preferente de comercio ético (productos agrícolas) los países obtendrían beneficios económicos a cambio de la ayuda para el desarrollo; podría ser igualmente otro enfoque sobre el que se debe sostener la cooperación en lugar de la ayuda y la solidaridad.

La estrategia del BID de 2006, en relación a la economía de subsistencia de las culturas indígenas, formula criterios para el aprovechamiento de las ventajas comparativas de los recursos indígenas, en este sentido considera el *fomento de la gobernabilidad* y el *empresariado indígena*, como ejes estratégicos y prioritarios. En este aspecto, señala que uno de los aspectos más relevantes de la estrategia, es el fomento de actividades, orientados a aprovechar las ventajas comparativas de los recursos y productos de los pueblos indígenas, promocionar emprendimientos de negocios indígenas, inversión, capacitación, inserción de las economías tradicionales en el mercado. Además, propone un modelo de *economía intercultural*, que se adapte al mercado desde su propia visión de desarrollo.

En este aspecto, surgen nuevas líneas de investigación con el objetivo de mejorar las economías de subsistencia de la población indígena, haciéndose necesario realizar nuevos estudios en relación a las ventajas comparativas de los recursos indígenas, diseñar criterios que faciliten la identificación y el desarrollo de nuevas oportunidades económicas, especialmente en el aprovechamiento de recursos de las comunidades indígenas. En este sentido promover la *creación de empresas indígenas* en áreas que incluyan productos y servicios para la autosuficiencia, servicios ambientales, manejo del patrimonio cultural, ecoturismo, arte, productos forestales, mineros e hidrocarburos, agricultura, propiedad intelectual sobre biodiversidad y textiles. Así como la articulación y el acceso a los mercados de los productos indígenas, aspectos que constituyen temas novedosos de futuras investigaciones sobre la economía tradicional indígena.

La Estrategia de España (ECEPI, 2006) plantea un enfoque basado en los derechos humanos, en el concepto del derecho de “autodesarrollo”, los derechos colectivos sobre sus tierras y territorios, sus modelos propios de desarrollo. En lo relativo al enfoque de “autodesarrollo”, señala que respetara las estrategias que emanen de su propia visión de desarrollo indígena. La estrategia regional 142 de Alemania, formula un enfoque de *desarrollo con identidad*, teniendo como base los derechos humanos, económicos y sociales. También reconoce el principio de *autodesarrollo*, entendido como el derecho a poner en práctica sus propios modelos de desarrollo. No obstante, existe un escaso desarrollo teórico de los principios y enfoques de la cooperación con los pueblos indígenas, haciéndose evidente realizar estudios para avanzar en su conceptualización.

La estrategia de Dinamarca 2005, contiene enfoques y principios emergentes, como el derecho de “autodeterminación”, que se fundamenta en el reconocimiento de sus culturas, lenguas, religiones y otros aspectos. Constituye un aspecto importante la inclusión de los temas económicos y del comercio indígena, en la agenda política de la cooperación internacional. Igualmente, los productos elaborados por los indígenas deben tener un status preferencial en el comercio con los países industrializados. Estos temas sobre el comercio ético conllevan a la necesidad de aclarar y profundizar sobre esta materia.

Las políticas de desarrollo, están en gran parte acordes a los objetivos del Convenio 169 de la OIT de 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas de 2007. No obstante, el gran reto de futuro es la implementación de las políticas de desarrollo que hagan efectivo los derechos reconocidos a los indígenas en el ámbito internacional. La estrategia Noruega de 2004, señala que existen modestos presupuestos para la financiación de proyectos de desarrollo y las Naciones Unidas 2008 reconocen que la formulación de las políticas de desarrollo no siempre viene acompañada de los recursos para su implementación.⁵⁴⁰

⁵⁴⁰ En relación al desarrollo de la investigación, subrayar que el análisis teórico se ha basado en trabajos de diversos autores, así como, en documentos, declaraciones, convenios, normas, tratados, políticas, estadísticas, etc. En base a los argumentos de estos textos, se ha planteado el problema de investigación, los objetivos, hipótesis y la justificación. Asimismo, las aportaciones técnicas y conclusiones finales que a juicio del investigador considere, son reflexiones sobre el tema de la cuestión. No obstante, si en la redacción final se han omitido mencionar algunos autores (pie de página) o poner entre comillas algún párrafo de las ideas principales de algunos de los autores en la tesis y, a efectos que puedan considerarse *plagios*, hacemos esta aclaración con la finalidad de corroborar la autoría de sus obras. Por ejemplo en el Marco Teórico, se ha mencionado al profesor Celestino del Arenal: “Introducción a las relaciones internacionales”. UCM, 2010, José Sotillo: “Un lugar en el mundo” UCM, 2006; Manuel Gómez y José Sanahuja “El Sistema Internacional de Cooperación” 1999; Carlos Berzosa: “Estructura Económica Mundial” UCM, 2001; Esther del Campo: “Interculturalidad, Democracia y Desarrollo en Bolivia”. 2012. Madrid; Guillermo Bonfil: “Teoría del etnodesarrollo” 1982, México; Salvador Martí: “Pueblos indígenas y política en América Latina” 2007, así como, diversos documentos del Fondo Indígena 2007, y documentos consultados en internet, entre otros. Finalmente, señalar que todos los autores consultados, estudios de organizaciones, informes del relator especial sobre los derechos indígenas, están citados en el capítulo IX de la Bibliografía general.

CAPITULO IX

9 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

9.1 AUTORES

AGUIRRE, Gonzalo: “Regiones de Refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso Dominical en Mestizo América”. Pág. 27, Colección Antropológica IX, México, 1973.

ALBO, Xavier: “Pobreza, Desarrollo, e Identidad Indígena”. Editado por el Fondo Indígena y (BID). La Paz - Bolivia. Año 1996

ALBURQUERQUE, F: “Hacia una conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo”. *Información Comercial Española*, nº 702, Pág. 21, Madrid, 1992.

ANAYA, James: “Aprobación de la ley de consulta previa a los pueblos indígenas”. Opinión, Relator Especial ONU derechos de los Pueblos Indígenas, 2011. Ginebra - Suiza.

ANAYA, James: “Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonia, Perú”- Informe del Relator: A/HRC/12/34/Add.8- Fecha 18 de agosto de 2009.

ANAYA, James: “Una cuestión fundamental: El deber de celebrar consultas con los pueblos indígenas”. Informe A/HRC/12/34. Párrafo 48, año 2009.

ARANDA Mirva, SORIANO Erick, HERENCIA, Salvador: “Ley de Consulta Previa: Un buen paso Inicial”, Comisión Andina de Juristas. 2011. Lima-Perú.

ARCE BORDA, Rafael: “Las Relaciones de la Unión Europea con América Latina”. Edición Instituto L.R. Klein - UAM. Año 2003. Ver en Web: www.uam.es/Klein/gauss

ARENAL, Celestino: “Introducción a las relaciones Internacionales”. IV edición, Editorial Tecno Grupo Anaya, S.A. Pág. 24. Año 2010. Madrid-España.

ARREGUI, José: “Cuarto mundo: La acción exterior de los pueblos indígenas como instrumento de cambio”. 1992-2007”. EHU-UPV. Euskadi, España - 2009.

ASSIES, Willem: “Pueblos Indígenas y Política en América Latina - Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización”. Editorial Fundación CIBOD. Página 228. Barcelona - España. 2007.

BARBE, Esther: “Relaciones Internacionales”. 2ª Edición, Editorial Tecnos año de 2003, Pág. 132. España.

BARBER, William: “Historia del Pensamiento Económico”. Editorial Alianza editorial, S. A. 1967. Madrid. Pág. 230.

BASADRE, Jorge: “La promesa de vida peruana”. Mejía Baca, 1958. Lima - Perú.

BENAVIDES ESTRADA, J. Augusto: “Geografía del Perú y del mundo”. Aprobado por el Ministerio de Educación Pública. Editorial Universo. Año de 1968. Lima-Perú.

BERZOSA Carlos, BUSTELO Pablo, y De La IGLESIA, Jesús: “Estructura Económica Mundial”. Editorial Síntesis. 2da. Edición Madrid. 2001. Página 213.

BONFIL, Guillermo: “El Etnodesarrollo: Sus Premisas Jurídicas, Políticas, y de Organización”. Costa Rica: Ediciones FLACSO. Año 1982

BONFIL, Guillermo: “La Teoría del control cultural en el estudio de los procesos étnicos”. Editorial Universidade de Brasilia/Tempo Brasileiro 1988: 13-53). Ver Página 7.

CALDUCH, Rafael: “Curso de métodos y técnicas de investigación en relaciones internacionales”. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/sdrelint/metodos.pdf>, pág. 30.

CARDENAS, Víctor: “Los Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina”. Revista Gaceta México nº13, 1998.

CARIÑO, Joji: “Perspectivas indígenas sobre desarrollo y cooperación en el contexto de los acuerdos e instrumentos internacionales”. Visiones Indígenas Sobre Desarrollo y Cooperación (AECID). Pág. 42. Madrid, octubre de 2004.

CASO, Alfonso: “Definición del indio y de lo indio”, pág. 284 (actas del Congreso Indigenista del Cuzco”, 1949.

CASTILLO, Pedro: “Ley de Consulta Previa: Urgen algunas precisiones”. CEPES Agricultura. 08 septiembre 2011. Lima-Perú.

CELIS, Angélica: “Del etnodesarrollo al desarrollo con identidad: Evolución de los enfoques e instrumentos de desarrollo con el pueblo Mapuche”. CEPAL Chile, 2004.

CHIRIF, Alberto: “LA Organización Indígena y la defensa territorial. En Reconocimiento y demarcación de territorios indígenas en la Amazonía”. Fundación Gaia. Bogotá, 1993.

CHUECAS CABRERA, Adda: “El Derecho de los Pueblos Indígenas y Comunidades en el Contexto Histórico del Perú”. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP). Pág.11, año 2010. Lima-Perú.

CLAVERO, Bartolomé: “Perú: La consulta indígena-Entre Jurisprudencia Constitucional y Observaciones del Gobierno”. Ensayos, opiniones y actualidad, 2010. Madrid -España.

COBO MARTINEZ, José R.: “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas”. Informe E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8, del 30/09/1983; párrafo 21.

CORONADO Hernán, ORTEGA Milagros, VEGA, Ismael: “Análisis de las Observaciones del poder ejecutivo sobre la Ley de Consulta Previa aprobada por el Congreso el día 19 de mayo del 2010”. CAAAP. Documento de trabajo, Pág. 8, año 2010. Lima-Perú.

COTI, Otilia Lux: “Debates sobre desarrollo: La visión de la ONU y la cooperación internacional”. Foro Indígena de Naciones Unidas. La Paz, Bolivia, Pág. 25, año 2007.

COTLER, Julio.: “Crisis Política y Populismo Militar, El Gobierno de las Fuerzas Armadas: El Populismo Militar”. Página 126. Lima - Perú.

COX, Pamela: “PERU la oportunidad de un país diferente”. Banco Mundial, Washington, D. C. Octubre de 2006.

DAUDELIN, Jean: “Lecciones de Noruega sobre ayuda externa y Pueblos Indígenas”. Instituto Norte Sur - Oslo. Año 1998

DE LA PUENTE, Rosa: “La Autonomía Indígena en Chiapas. Un nuevo imaginario espacial”. Editorial Catarata 2008, Madrid - España.

DEL CAMPO, Esther: “Interculturalidad, Democracia y Desarrollo en Bolivia”. Editorial Catarata. Año 2012. Madrid - España.

DERUYTTERE, Ana: “Pueblos Indígenas, Globalización y Desarrollo con Identidad: algunas reflexiones de estrategia”. BID, Pág. 8, año 2001.

DERUYTTERE, Anna.: “Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible: El papel del Banco Interamericano de Desarrollo BID”. Washington, D.C. Año de 1997.

DUBOIS, Alfonso: “Pobreza, bienestar y cooperación”. Facultad de Economía Internacional y del Desarrollo. Universidad del País Vasco 2000.

ECO, Humberto: “Como se hace una tesis - Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura”. Editorial GEDISA. Iª edición, Pág. 43, 44. Año 2001, Barcelona.

ENCINAS, José A.: “*legislación tutelar indígena*”. Pág. 39. Año 1918. Perú.

F.A. KIRKPATRICK.: “Los conquistadores españoles”. Tercera Edición RIALP S.A. Página 136. Madrid-España 2004.

FRERES, Christian y SANAHUJA, José: “América Latina y la Unión Europea - Estrategias para una Asociación necesaria”. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Editorial Icaria S.A. Abril 2006, Página 32, Madrid-España.

FUENZALIDA, Fernando: “PERU HOY: Poder, Etnia y Estratificación Social en el Perú Rural”. Pág. 22 y 23. Siglo Veintiuno Editores S.A. 3a Edición, Lima-Perú., 1975.

FURTADO, Celso: “El subdesarrollo Latinoamericano”. Editorial fondo la cultura económica, primera edición, pagina, 101. México, 1982.

GALEANO, Eduardo: “Las venas abiertas de América Latina”. 1970. Página 72, 73. Montevideo, Uruguay, año 1940.

GARCIA PEREZ, Alan: “El síndrome del perro del hortelano”. Presidente de la Republica 2006-2011, Diario el Comercio, Domingo 28 de octubre del 2007. Lima-Perú.

GARCIA URIEL, José: "El nuevo indio". Editorial Universo S.A. Iª Edición. Perú 1973.

GARCIA, Fernando: "Retos de la diversidad: el reconocimiento y aplicación de los sistemas de derecho indígenas ecuatorianos". En Revista de Ciencias Sociales. Núm. 38, Quito, Página 10. FLACSO-Ecuador, Año 2010.

GARCIA-SEGURA, Caterina: "La evolución del concepto de actor en la Teoría de las Relaciones Internacionales". Papers, nº 41, 1993, páginas 13-31.

GIUGALE, Marcelo: "Perú La oportunidad de un país diferente: Prospero, equitativo y gobernable". Síntesis. Pág. 25, Banco Mundial, Washington. 2006.

GOMEZ GALAN, Manuel y SANAHUJA, José Antonio: "El Sistema Internacional de Cooperación al desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos". Madrid, Editorial CIDEAL. Segunda Edición, Madrid. 1999. Pág. 17.

GONZALES GARCES, Laura: "La cuestión indígena y las desigualdades de género en Bolivia: La lucha continua". En Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 12, Edita IUDC-UCM. Año 2003, Pág. 98. Madrid-España.

GONZALES OCHOA, José M.: "Francisco Pizarro, El hijo ilegítimo, camino a América, el encuentro con Atahualpa en Cajamarca". Editorial Acento, 2002, pág. 81. Madrid- España.

GRIFFITHS, Tom: "Los Pueblos Indígenas y el Banco Mundial: experiencias de participación". Pág. nº 9, Forest Peoples Programe, USA. Año 2005.

GRIFFITHS, Tom: Una Falta de Responsabilidad - Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y los Estándares de las Agencias de Desarrollo - un documento de referencia y una evaluación comparativa". Fundación Ford y el Fondo Moriah. Pág. 46. Dic. 2003.

GUTIERREZ NORIEGA, Carlos: "El cocaísmo y la alimentación en el Perú". Lima, instituto de Farmacología y terapéutica, 1948. Página 67.

HALL Gillette y PATRIÑOS Harry: "Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina 1994-2004". Banco Mundial. Washington. USA. Página 30, Año 2006.

HALL, GUILLETE Y PATRIÑOS HARRY ANTHONY: Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina. Banco Mundial. 2005.

ILIZARTE, Carmen: "Comentarios a la Observación de la Ley de Consulta a los pueblos indígenas por parte del Ejecutivo". New School for Social Research. 26-06-2010.

KAYAP, Zebelio: "En contra de la territorialización y la autonomía indígena. Movilización". Territorio indígena mayangna Sauni Bas, Bagua 2010. Perú.

KEMPF, Isabel: "Pueblos Indígenas y Política en América Latina - Resistiendo al viento: avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los derechos de los pueblos indígenas en Naciones Unidas". Editorial Fundación CIBOD. Pág. 176. España. 2007.

KI-MOON Ban: “Mensaje en el Día Internacional de los Pueblos Indígenas del mundo”. Secretario General de las Naciones Unidas, 9 de agosto de 2010.

LANGA MARTINEZ, Laura: “Modalidades de Cooperación Bilateral Europea con los Pueblos Indígenas de América Latina y Caribe”. IUDC-UCM. Pág. 74, Año 2012 Madrid.

MACHINEA, José Luis: “Los objetivos del desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe”. (CEPAL) LC/G.2331-P. Agosto del 2005. Santiago de Chile.

MARIATEGUI, José Carlos: “7 Ensayos de la interpretación de la realidad peruana”. Empresa Editora el Comercio S.A. Lima 1 Perú. 2005. Páginas 38, 39, 40, 41 y 42.

MARTI PUIG, Salvador: “Pueblos Indígenas y Política en América Latina”. Tema nº 8, “La internacionalización de los Pueblos indígenas en América Latina ¿El fin de un ciclo? “. Luis Rodríguez-Piñero Royo, Página 184. Fundación CIDOB - 2007, Barcelona, España.

MARTÍ PUIG, Salvador: “Sobre la emergencia e impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global”. CIDOB, Universidad de Salamanca. Página 6, año 2004.

MARTIN RUBIO, María del Carmen: “En el encuentro de dos mundos: Los incas de Vilca bamba”. Editorial Atlas. Páginas 2-5. Madrid 1988

MATOS MAR, José: “Perú Hoy: Crisis Política y Populismo Militar”. Julio Cotler. Siglo Veintiuno Editores S.A. 3a Edición, Página 126. Lima-Perú 1975.

MERLÉ, Marcel: “Sociología de las Relaciones Internacionales”. Edit. Alianza, 1978, pág. 341. Madrid - España.

MIRO QUEZADA, Aurelio: “Ideas y procesos del mestizaje en el Perú”. Revista Histórica, tomo 28, Lima, 1925. Páginas. 9-23.

MOLLEDA RUIZ, Juan Carlos: “TC reconoce el derecho a la consulta de pueblos indígenas y rango constitucional del Convenio 169 OIT”. En Justicia Viva. Año de 2009.

NAHMAD, Salomón: “Articulación y posibilidades del etnodesarrollo de los pueblos indios de América Latina”. Páginas 17-23. Edición Universidad Católica de Temuco, Universidad de la Frontera, Chile ISBN: 956-236-124-1. Año de 1999.

NERUDA, Pablo: Poema “Canto General: Alturas de Macchu Picchu”. México 1950.

NÚÑEZ LOYO, Verónica.: “Crisis y redefinición del indigenismo en México”. Instituto Mora, México, 2000, páginas 14 y 15.

OLIVA MARTINEZ, Daniel: “Algunas carencias de las cumbres de la Unión Europea y América Latina y del programa euro social: La sociedad civil y los pueblos indígenas”. Pág. 1, Universidad Carlos III. Madrid-España. 2008.

OLIVA MARTINEZ, Daniel.: “La Cooperación Internacional con los Pueblos Indígenas: Desarrollo y Derechos Humanos”. CIDEAL. Editorial Proyectos y producciones editoriales. S.A. Primera edición 2005. Página 70. Madrid - España.

PAJIN IRAOLA, Leire: “Estrategia ECEPI - 2006”. Prefacio. Página 2. Madrid-España.

PAZ SOLDAN, José Pareja: “Las Constituciones del Perú”. Ed. Cultura, Madrid, 1954.

PEREZ BRAVO y ALFREDO MENDEL, Iván: “Cooperación Técnica Internacional - la dinámica internacional y la experiencia Mexicana”. SER-PNUD - México, 1998, pag.19.

PREBISCH Raúl: (1901-1985): “Teoría del desarrollo Latinoamericano acorde a la realidad concreta y específica de la región: Pensar con nuestras propias cabezas”. Año 1981.

PSACHAROPOULOS G. y PATRIÑOS H.: “Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico”. Estudios socio demográficos en pueblos indígenas, serie E, n°.40 (LC/DEM/G.146), Santiago de Chile (CELADE) 1994.

PSACHAROPOULOS y PATRIÑOS: “Programas de erradicación de la pobreza enfocados en pueblos indígenas que han sido llevados a cabo en Ecuador (1997-2001) y en Bolivia”. Ver World Bank (1997, 2000, 2001) y Servindi (2002).

RANIS, Gustav y STEWART, Frances: “Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en América Latina”. Revista de la CEPAL No.78. Año 1981.

RODRIGEZ, Irene, y SOTILLO, José Ángel: “Relaciones Internacionales, Política Exterior y Cooperación para el Desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español”. En Revista Española de Derecho Internacional, vol. LV, n° 1, 2003, pp. 149-186.

RODRIGUEZ, Luis - ROYO, Piñero: “Pueblos Indígenas y Política en América Latina - La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina: ¿el fin de un ciclo?” Editorial Fundación CIBOD. Página 187. Barcelona - España. 2007.

ROSENBLAT, Ángel: “Poblaciones Indígenas - Condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes”. OIT. Editorial Cundir, Ginebra, 1953.

SABINO, Carlos: “Como Hacer Una Tesis”. Editorial. Panado, Caracas Venezuela, Pág. 56, 57. Año de 1994.

SÁNCHEZ PARAMO, Carolina: “Perú la oportunidad de un país diferente: Prospero, Equitativo y Gobernable”. Banco Mundial, Cap., 23, Pobreza y Desigualdad, Pág. 559, octubre 2006, Washington. Página web: www.worldbank.org

SOTILLO LORENZO, José Ángel: “El sistema de cooperación para el desarrollo - Actores, Formas y Procesos”. IUDC, Universidad Complutense de Madrid UCM. Página 99, Ediciones CATARATA, Madrid - España, 2011.

SOTILLO LORENZO, José Ángel: “Un lugar en el mundo: La política de desarrollo de la Unión Europea”. IUDC-UCM. Ediciones CATARATA, Madrid - España, 2006.

STAVENHAGEN, Rodolfo: “Informe del Relator Especial “Sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”. Informe anual, E/CN.4/2005/88 año 2005.

STAVENHAGEN, Rodolfo: Informe: "La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas". Visita a Ecuador 2006. Nueva York.

STROBELE GREGOR, Juliana: “La cooperación al desarrollo en Europa ha descubierto a los indígenas”. Instituto de Etnología, Universidad de Berlín. Pág. 10, año 2003.

STROBELE, Juliana: “Pueblos Indígenas y política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea - El caso de Bolivia”. Seminario Internacional sobre los Modelos de Desarrollo Indígena. Santa Cruz, Bolivia, 14-16 de octubre del 2003.

SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro: “El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo”. ILPES. Editorial Siglo XXI editores, SA. México, 1981. Pág.18.

SWARTZ K. J. y UQUILLAS J. E: “Aplicación de la Política del Banco sobre las Poblaciones Indígenas (OD 4.20) en América Latina (1992-97)”. Banco Mundial 1999. Disponible: <http://www.worldbank.org>

TRIVELLI, Carolina: “Hogares Indígenas y Pobreza en el Perú”. Instituto de Estudios peruano IEP, agosto 2006, Lima-Perú.

TUBINO, Fidel: “Interculturalidad y Política. Desafíos y posibilidades”. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales. Lima-Perú, 2002, páginas 51-76.

VALCARCEL, Luis: “Ruta cultural del Perú”. Edic. Nuevo Mundo, Lima, 1965.

VALCARCEL, Luis E.: “Del Ayllu al Imperio”. Edic. Nuevo Mundo pág. 16 Lima - Perú.

VALLENAS Kantuta, PAUTRAT Lucila, SAMANIEGO Catty: “Análisis de la Ley de Consulta previa”. Sociedad Peruana de Eco desarrollo, Pag.4, Lima Perú, año 2010.

VEGA, Garcilaso Inca: “Comentarios reales de los Incas”. Librería Editorial Macro, Lima-Perú. 1999. Páginas 53, 54 y 55.

VERGARA, Gotelli: “Voto Fundamentado del miembro del tribunal constitucional del Perú”. Párrafo 8, sentencia del expediente n° 0022-2009 PI/TC) año 2009, Lima-Perú.

VICENT, Susan: “Cooperación internacional, desarrollo y comunidades campesinas: ¿del asistencialismo al libre mercado?”. (IEP) Ediciones, Lima-Perú. Página 9, año 2005.

YECKTING VILELA, Fabiola: “Visiones del desarrollo en las comunidades: Impactos de tres proyectos de desarrollo agropecuario en Perú (1980-1995)”. Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17. Lima 18, Perú. Pág. 180, Iª edición, agosto del 2008.

YRIGOYEN, Raquel: “Sobre los derechos de participación, consulta y consentimiento. Fundamentos, balance y retos para su implementación”. En Consulta Previa. Experiencias y Aprendizajes. Pág. 103. Colombia, 2009.

AGENCIAS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

AGENCIA (AECID): “Estrategia Sectorial de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas - ECEPI”. Año 2006. Madrid-España.

AGENCIA (AECID): “La situación de los Pueblos Indígenas en el mundo”. Programa Indígena, Pág. 10, Madrid 2006.

AGENCIA (AECID): “Porque una política específica de cooperación con los Pueblos Indígenas”. Programa Indígena, Página 15, Madrid - España 2006.

AGENCIA (DANIDA): “Sobre titulación de tierras en la región Ucayali Perú”. Documento No.24, Copenhague (IWGIA).

AGENCIA (GTZ): En Boquete (Panamá) del 28 al 30 de abril 2002. Taller: “Cooperación con los pueblos indígenas”. Organizaciones indígenas, GTZ y organismos América Latina.

AGENCIA NOVIB: “Inter-Mountain People Education and Culture in Thailand Association Operational Plan”. Project No. PVD /99/936, partida presupuestaria B7-6000.

ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (ALIDES): “Estrategia Integral de Desarrollo Regional”. Página 3, Año 1994, Nicaragua. Disponible en la siguiente dirección electrónica [http://www.minex.gob.gt/Consulta_Doc.aspx?IdDoc. 1094](http://www.minex.gob.gt/Consulta_Doc.aspx?IdDoc.1094)

ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA: Nicaragua el 6 de mayo del 2010, ha ratificado el Convenio n° 169 de la OIT de 1989.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID): “Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena”. Washington, D.C. Página 21, año 2006. Página web: www.iadb.org/sds/ind

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID): “Reasentamiento Involuntario en los proyectos del BID: principios y lineamientos”. Washington, DC. Pág. 15 y 16. 1999.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID): “Una estrategia para reducir la pobreza”. Washington, DC. n° SOC 103 pág. 14. Año 1997. Disponible: www.iadb.org

BANCO MUNDIAL (BM): “Aplicación de la Directriz Operacional 4.20 sobre poblaciones indígenas: evaluación de los resultados, párrafos 3.12, 3.13, 3.20, 3.6, 3.7, 4.2” etc. Informe No. 25754, abril 2003.

BANCO MUNDIAL (BM): “Perú la oportunidad de un país diferente: Prospero, equitativo y gobernable”. 2006, Washington. D.C. 20433. Página web: www.worldbank.org

BANCO MUNDIAL (BM): “Políticas Operacionales OP. 4.10”. Manual de Operaciones.

BANCO MUNDIAL (BM): “Proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador PRODEPINE”. Concepciones de etnodesarrollo. Banco Mundial 1997

BANCO MUNDIAL (BM): Documento: “Sobre proyectos actuales del banco Mundial que abordan los asuntos de los pueblos indígenas”. Ver: www.worldbank.org/sproyectos.

BANCO MUNDIAL: “Perú: En el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente”. Volumen I, Estados Unidos. Pág. 1, año 2011. Disponible en la página web: www.worldbank.org

COMISION EUROPEA: Documento sobre: “El apoyo a los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo de la Comunidad y de los Estados miembros”. Fecha 11.05.1998 SEC (1998) 773 finales. Bruselas.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL): “Los objetivos del desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe”. Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2331-P. Agosto del 2005. Santiago de Chile.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL): “Mortalidad Infantil y en la niñez de Pueblos Indígenas y Afro descendientes de América Latina”. Página 13, Organización Mundial de la Salud OMS. Octubre 2010, Chile.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL): Ziga Vodusek (ed.) “Inversión extranjera directa en América Latina: el papel de los inversores europeos”. BID, 2002 (períodos 1980-1989 y 1990-1999); CEPAL información oficial (período 2000-2009)

COMISION EUROPEA. Documento COM (2002) 291 finales. Informe de la Comisión al Consejo. “Progreso del trabajo con los pueblos indígenas”. 11-06-2002. Bruselas.

COMISION EUROPEA. Reglamento CE No. 2493/2000 de 7 noviembre 2000, Diario Oficial L288, 15/11/2000; Reglamento CE No. 1658/98, 17 julio 1998, Reglamentos 975/99 y 976/99, 29 abril 1999, Diario Oficial L120, 8 mayo 1999.

COMISION EUROPEA: “sobre los pueblos indígenas en el marco de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad y de los Estados Miembros”. Resolución 13461/98.

COMISION EUROPEA: “América Latina: Documento de programación regional 2007-2013 - (E/2007/1417)” Pag.1. Resumen ejecutivo. 12 de julio de 2007.

COMISION EUROPEA: “Directrices de cooperación para el desarrollo de los recursos hídricos - hacia una gestión sostenible de los recursos hídricos”. Comisión Europea, 1998, número de catálogo: CF-16-98-966-EN-C.

COMISION EUROPEA: “Documento de Estrategia Regional 2007-2013”. (E/2007/678)

COMISION EUROPEA: “Documento estrategia país Perú 2007-2013”.

COMISION EUROPEA: “Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006”. Abril 2002, Bruselas.

COMISION EUROPEA: “La Unión Europea de la mano con el Perú”. Delegación CE - Perú. Lima, Perú. Año 2003. Páginas 23,24 y 25. Disponible Web: www.delper.cec.eu.int

COMISION EUROPEA: “Líneas Directrices en materia de cooperación al Desarrollo para el Sector Forestal: los bosques en el desarrollo sostenible”. Volumen I, Enfoque Estratégico, CE, Cat. No. CF-62-96-001-C sección 3. CE (2001)

COMISION EUROPEA: “Sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización de los países terceros”. Año 2001.

COMISION EUROPEA: De Monterrey a "El Consenso europeo sobre desarrollo: Respetar nuestros compromisos”. Ref. COM (2007) 158 final. Pág. 5, del., 4.4.2007. Bruselas.

COMISION EUROPEA: Documento 13466/02 DEVGEN 147 Grupo “cooperación al desarrollo” de 11/11/2002. Pueblos indígenas: “proyecto de conclusiones del Consejo”.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN): Decisión 601 “Plan Integrado de Desarrollo Social PIDS”. Nueva York EEUU. 21 de setiembre de 2004. Páginas 29 y 31. Disponible: <http://www.comunidadandina.org>.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES CAN Pág. 2, Bruselas. Año 2007.

CONFEDERACION CONAI: “Proyecto Político de la CONAI”. Quito 1991.

CONSTITUCION POLITICA de Bolivia promulgada el año 2009.

CONSTITUCION POLITICA de Ecuador promulgada el año 2008.

CONSTITUCION POLITICA DE ESPAÑA: BOE. Número 311-1, diciembre de 1978.

CONSTITUCION POLITICA DEL PERU: Artículos 3 y 55 y cuarta disposición final y transitoria. Tribunal Constitucional, Sentencia N° 03343-2007-PA/TC.

CONVENIO 107 DE LA OIT: “Sobre Poblaciones Indígenas y Tribunales de 1957”.

CONVENIO 169 DE LA OIT sobre: “Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de 1989.

ESTRATEGIA DE LOS PAISES BAJOS: “Pueblos Indígenas en la Política Exterior de los Países Bajos y la Cooperación para el Desarrollo”. Año 1993.

ESTRATEGIA REGIONAL 142: “La cooperación para el Desarrollo con los Pueblos Indígenas en América Latina”. Alemania BMZ. Año 2006.

FONDO INDIGENA DE DESARROLLO: “Debates sobre desarrollo: La visión de la ONU y la cooperación internacional”. La Paz Bolivia, año 2007. Web: www.fondoindigena.org

FONDO INDIGENA DE DESARROLLO: “Modulo de desarrollo con Identidad”. (PFLICAN). Banco Mundial, 1ª. Edición, Bolivia, Pág. 155, año 2005.

FONDO INDIGENA DE DESARROLLO: “Sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe”. La Paz, Bolivia: Fondo Indígena. Página 1, año 2007.

FUNDACION RAINFOREST GB: “Conclusiones y Recomendaciones” Hablando claro: opiniones indígenas sobre el Desarrollo y la Implementación de la Política de la Unión Europea sobre los Pueblos Indígenas: 18-20 Junio. Bruselas 2002.

FUNDACION TIERRA: (COICA) titulación en territorios indígenas está estancada, Comunicado del 26 de agosto de 2010, disponible en <http://www.aidesep.org.pe/index>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA (INEI): “Características Socio demográficas de los grupos étnicos de la amazonia peruana y del espacio geográfico en que residen”. UNFPA, en base a los Censos del 2007, Lima-Perú 2011.

INTERMON OXFAM: “Contra la maldición de los recursos naturales. Como pueden y deben beneficiarse las personas pobres de las rentas extractivas”. Documento n° 134, año 2009, Madrid-España.

LEY 23/98: Cooperación Internacional para el desarrollo: Sección. II, Principios, objetivos y prioridades, Artículos, 7 (c). España, 7 de julio de 1998.

LEY DE CONSULTA: “Ley sobre el Derecho a la Consulta Previa: Pueblos Indígenas u Originarios reconocidos en el Convenio N° 169 de la OIT”. Aprobada el 23-08-2011.

MARTIN, Carolina: “Ley de la Selva” 1º de septiembre de 2008 Lima. Perú.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACION: “Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008”. Capítulo I. Pág. 6, Madrid-España. Año 2005.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA: “Directrices: La labor Noruega para fortalecer el trabajo con los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo”. Oslo Noruega. 2004. Disponible en: <http://odin.dep.no/ud>,

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACION: “Estrategia Sectorial de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas - ECEPI”. Elaboración y coordinación AECID. Pág. 20 Madrid-España. 2006.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PÚBLICAS: “El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo”. Revista Mensual, Tercera Edición, n°1, Julio del 2012. Pág. 8. Bolivia.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE DINAMARCA (DANIDA): “Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas”. Capítulo 2 sobre Perfil Estratégico. Dinamarca. Páginas 7 y 8. Año 2005. Disponible: www.um.dk

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LOS PAISES BAJOS: “La política de Cooperación con los Pueblos Indígenas”. (DGIS). Pág. 78, Año 2003.

MINISTERIO FEDERAL DE COOPERACION ECONOMICA Y DESARROLLO (BMZ): “La cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas en América Latina”. Estrategia 142. / Bonn-Alemania. Julio 2006. Disponible en: www.bmz.de

MINISTERIO FEDERAL DE COOPERACION ECONOMICA Y DESARROLLO (BMZ): “Estrategia Sectorial Sobre Bosques y Desarrollo”. Bonn - Alemania 1996

MINISTERIO FEDERAL DE COOPERACION ECONOMICA Y DESARROLLO (BMZ): “Cooperación para el Desarrollo con Poblaciones Indígenas en América Latina”. Bonn - Alemania 1996.

NACIONES UNIDAS: “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Resolución de la Asamblea General (A/RES/ 61/295), 107ª sesión plenaria 13 de septiembre de 2007.

NACIONES UNIDAS: “Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas - Quienes son los pueblos indígenas”. Página 9 año 2008.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU): “Estrategia de las Naciones Unidas con los pueblos indígenas”. Febrero del 2008.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: “El desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos: Hacia una comprensión colectiva entre las agencias de las Naciones Unidas”. Disponible en la página <http://www.undp.org>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): “Condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes”. Capítulo V-Alcoholismo y masticación de coca en Sudamérica. N.S. 35, Ginebra, Página 163. Año 1953.

OXFAM AMERICA: “El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”. Disponible: www.oxfamamerica.org, marzo 2011- Washington, D.C. 20036.

OXFAM AMERICA: “La Participación ciudadana en la minería peruana: concepciones, mecanismos y casos”. Año 2009.

PARLAMENTO EUROPEO: “Resolución del Parlamento Europeo sobre la financiación para el desarrollo”. Ref. P5_TA (2002)0208. Apartados (b), (c) y (e). 2002. Bruselas.

PARLAMENTO EUROPEO: Resolución (P6_TA-PROV (2005) 0528) “Sobre la política de desarrollo de la Unión Europea”. Fecha, 14/12/2005.

PARLAMENTO EUROPEO: Resolución nº. A3-0059/94 de 1994, sobre “Medio Ambiente y pueblos indígenas”. 09 de febrero de 1994.

PLAN DE GOBIERNO (2006-2011): “Pueblos originarios y minorías étnicas”. Resumen Ejecutivo, Partido Aprista Peruano - Febrero 2006, Lima-Perú.

PLAN DE GOBIERNO (2011-2016): “Construcción de un Estado Democrático Social - Una Nueva República Democrática Pluricultural y Descentralizada”. Pág. 81, Partido Nacionalista Peruano - 2011, Lima-Perú.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para VIVIR BIEN”. Lineamientos Estratégicos 2006-2011. Pág. 49, Edición Especial nº 0103, Gaceta Oficial de Bolivia, año de 2007.

PNUD: “Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú: Alcanzando las metas”. Diciembre 2004. Disponible en la página: www.pnud.org.pe

PNUD: “Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México: El reto de la desigualdad de oportunidades” - CDI; Pág., 106, Octubre 2010 - México.

PROGRAMA INDIGENA (AECID): “La Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas (ECEPI)”. Resumen Ejecutivo- Pág. 21. Madrid-España. 2006.

UNION EUROPEA. Resolución: Sesión nº 2141 del Consejo Bruselas, 30-11-1998. Presidente: Dña. Benita FERRERO-WALDNER. Bruselas.

ESTUDIOS Y TESIS DOCTORALES

ARREGUI, José: Trabajo de Investigación “Cuarto mundo: La acción exterior de los pueblos indígenas como instrumento de cambio y reconocimiento internacional 1992-2007”. EHU-UPV. Euskadi - España - 2009.

AYLLON PINO, Bruno: “Las relaciones entre Brasil y España ponderadas desde la perspectiva de la política exterior Brasileña”. Tesis Doctoral, UCM, Pág. 510, año 2004.

KEMPF, Isabel: “Desarrollo Humano Versus Empoderamiento: ¿Puede el enfoque de desarrollo humano explicar adecuadamente la pobreza de los pueblos indígenas? El caso de los Maasai en Kajlado Kenia”. Tesis Doctoral, UCM, Pág. 23. Madrid, año 2004.

MUÑIZ DE URQUIZA, María: Tesis Doctoral “La Cooperación para el Desarrollo con América Latina en el marco de la Política Exterior de España Democrática”. UCM. Dpto. Estudios Internacionales. Pág.3. año 2003.

SOBERO, Yolanda: “Conflictos Étnicos: El Caso de los Pueblos Indígenas”. Tesis Doctoral, Pag.1, Universidad Complutense de Madrid. 1997.

DECLARACIONES, INFORMES, FOROS Y CONFERENCIAS

AGENCIA DE COOPERACION (GTZ): “Desarrollo rural y manejo de recursos naturales en América Latina y el Caribe”. Octubre de 2003, Santa Cruz de la Sierra - Bolivia.

ASOCIACION INTERETNICA DE DESARROLLO DE LA SELVA PERUANA (AIDSEP): “Pronunciamiento Sobre la Promulgación de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa, reconocidos en el convenio 169 de la OIT”. Lima Perú. Setiembre 2011.

ASOCIACION LATINOAMERICANA PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ALDHU) Radio Network for the Amazonian basin, Proyecto No. T-2000/144, partida B7-7030.

BANCO MUNDIAL: “Perú La oportunidad de un país diferente: Prospero, equitativo y gobernable”. 2006. Página web: www.worldbank.org

BID: Proyectos actuales y pasados. Disponible en <http://www.iadb.org>.

COMISION EUROPEA (CE): COM (2002) 291 final. Informe de la Comisión al Consejo. Sobre: “Progreso del trabajo con los pueblos indígenas”. 11-06-2002. Bruselas.

COMISION EUROPEA (CE): Resolución del Consejo de Desarrollo de 30 de noviembre de 1998 sobre: “Los pueblos indígenas en el marco de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad y los Estados miembros”. Resolución 13461/98.

CONFERENCIA: “Los Pueblos Indígenas, el Desarrollo y la Democracia en América Latina”. 4 de febrero 1997 en el BID, Washington D.C. por CARDENAS, Víctor Hugo.

CONSEJO INDIGENA DE CENTRO AMERICA (CICA): “EL Buen Vivir: La Visión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Centro América”. Página 5, Madrid, Año 2009. <http://www.cicaregional.org/archivos/download/Buenvivirvisiondefuturoph56172.pdf>

CUARTA CONFERENCIA DE LOS ESTADOS DE AMERICA: “Resolución sobre las condiciones de vida y de trabajo de la población indígena OIT”. Págs. 338-340. Año 1949.

DECLARACION DE GUADALAGARA: “III Cumbre Unión Europea y América Latina”. Conclusión nº 6, Guadalajara, México, 28 y 29 de mayo del 2004.

DECLARACION DE LIMA: V Cumbre Unión Europea-América Latina: “Declaración de Lima”. Conclusión nº 20, Mayo del 2008. Lima, Perú.

DECLARACION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS: “Hablando claro: opiniones indígenas sobre el Desarrollo y la Implementación de la Política de la Unión Europea sobre los Pueblos Indígenas”. 18-20 Junio. Bruselas, 2002. Fundación Rainforest-GB (2002)

DECLARACION DE MACHU PICCHU: “Sobre la Democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza”. 28 y 29 de Julio del 2001. Lima Perú.

DECLARACION DE MADRID: VI Cumbe UE-AL “Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”. Madrid, mayo del 2010.

DECLARACION DE RIO: “Iª Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe”. Río de Janeiro, Brasil, 28 y 29 de junio de 1999.

DECLARACION DE SANTIAGO: “VII Cumbre entre CELAC y la UE: Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental”. Santiago de Chile. Conclusión n° 17, enero de 2013.

DECLARACION DE VIENA: “IV Cumbre Unión Europea y América Latina”. Viena. Austria. Punto n° 3. Página 3, Mayo del 2006.

DEFENSORIA DEL PUEBLO: Informe adjuntía n° 006-2009-DP/ADHPD, Disponible: Web, http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2009/informe-adjuntia-006-2009-DPDH_PD.pdf

DIARIO EL CLARIN: “La Ley de la Selva y el Perro del Hortelano”. 12 de junio.

DIARIO EL COMERCIO: “Acerca de la Ley de Consulta”. 25 agosto del 2011, Lima-Perú. “Observaciones del Presidente de la República”. Convenio 169, punto 6.

DIARIO EL COMERCIO: Sección Política “El Ejecutivo observo ley de consulta previa a pueblos indígenas”. Fecha 23 junio 2010 - Lima-Perú.

DIARIO EL COMERCIO: Sobre Economía “La Inversión Extranjera en el Perú.” 06 de septiembre de 2011, Lima - Perú.

DIARIO EL COMERCIO: Sobre Economía: “MEM asegura que Ley de Consulta previa favorecerá a proyectos aplazados”. 25 de octubre de 2011. Lima-Perú.

DIARIO EL PAIS: “Humala promulga la ley de consulta a los pueblos indígenas”. EFE, fecha 11/2/2012. Ver en [http://www.elpais.com/Internacional/protestas indígenas/Perú](http://www.elpais.com/Internacional/protestas_indigenas/Peru).

DIARIO EL PAIS: Dialogo extraído del artículo de Moisés Naim, publicado el 13 de octubre de 2003 en *El País* con el título “La globalización de los indígenas”.

DIARIO LA REPUBLICA: “Ollanta Humala renueva su compromiso de inclusión en las políticas a los pueblos indígenas”. Sección Política. Martes, 09 de agosto de 2011.

DIRECTRICES DE LAS NACIONES UNIDAS 2008: “Indicadores de Desarrollo Humano”. Año 2008. Disponible en <http://www.und.org>.

ENCICLOPEDIA: “Historia de la Humanidad - Asia, África y América”. Edición Larousse Editorial S.A. Impreso en Barcelona - España. Año 1997, Pág. 90.

ENTREVISTA. Barbaran, Oseas: “Sobre la Ley de Consulta Previa” (CONAP) 2011. Perú.

ESTRATEGIA 142: “Sobre la cooperación con los pueblos indígenas de América Latina”. Disponible en: www.bmz.de

ESTRATEGIA DE DINAMARCA: Sobre pueblos indígenas disponible en: www.um.dk

FORO NACIONES UNIDAS: “Cuestionarios a los Gobiernos” Sesión 9ª del Foro permanente (DAES). Sede de las Naciones Unidas Nueva York. EE.UU. 2011. Ver también: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/questionnaire.html> /

FORO SECTORIAL: Seminario Internacional: “Pueblos indígenas y desarrollo” GTZ “Desarrollo rural y manejo de recursos naturales en América Latina y el Caribe: Modelos de Desarrollo Indígena”. 14 al 16 de octubre de 2003, Santa Cruz de la Sierra - Bolivia.

INFORME ANUAL DE (CIDH): Informe Anual sobre: “Medidas cautelares respecto de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario de Mashco Piro, Yora y Amahuaca”. 2007.

INFORME DEL RELATOR ESPECIAL: 2003 (E/CN.4/2003/90) impacto de proyectos de desarrollo en gran escala en los derechos humanos de los pueblos indígenas.

INFORME DEL RELATOR: “Sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”. Rodolfo Stavenhagen. Informe anual, 2005.

INFORME SEMINARIO INTERNACIONAL: Metodologías relativas al “consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas”. UNPFII (E/C.19/2005/3).

IV CONFERENCIA DE ESTADOS DE AMERICA (OIT): “Sobre las condiciones de vida y de trabajo de la población indígena” (OIT) Págs. 338-340. Ginebra 1951.

OBSERVACION A LA LEY DE CONSULTA: Oficio n° 142-2010-DP/SCM. “Ley del derecho a la consulta”. Alan García Pérez, 21 Junio 2010. Lima-Perú.

ORGANIZACIONES INDIGENAS: Opinión de las organizaciones indígenas “Estrategia de la Cooperación Española” Cartagena de Indias. Colombia, 26-29 de junio de 2001.

PÁGINAS WEB, PERIÓDICOS Y REVISTAS ESPECIALIZADAS

PARLAMENTO EUROPEO: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Bosques y desarrollo: planteamiento de la CE, COM (1999) 554.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): Informe sobre desarrollo humano 2010: “La verdadera riqueza de las naciones”. 2010.

PROGRAMA INDIGENA (AECID): El presupuesto del Programa de los pueblos indígenas: [http://www.aeci.es/proyectos indígenas](http://www.aeci.es/proyectos_indigenas).

RESOLUCION MINISTERIAL n°159-2000-PROMUDEH: Directiva N° 012-2000-PROMUDEH/SETAI. Decreto Supremo N° 038-2001-AG, sobre Derecho a la Consulta.

REVISTA DE LA CEPAL: Gustav Ranis y Frances Stewart “Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en América Latina”. Revista de la CEPAL No.78. Año 1991.

SEGUNDO INFORME (CIDH): “Sobre la situación de los derechos humanos en Perú”. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 Rev. Capítulo X, “Los derechos de las comunidades indígenas”, párrafo 23. 2 de junio de 2000

SEMINARIO INTRNACIONAL: “Las Amenazas de la Democracia en América Latina”. VARGAS LLOSA, Mario. Bogotá, Colombia, año 2003.

SERVICIOS COMUNICACIÓN INTERCULTURAL (SERVINDI): Perú: Gobierno firma 13 contratos para explorar y explotar hidrocarburos 2009. Disponible en: www.servindi.org

TITULACION DE TIERRAS: Perú, Web: http://www.bid.org.br/cont/evo/evo_esp.htm

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: Sentencia Exp. No 0022-2009-PI/TC, fundamento 44.

CARDENAS, Víctor: “Los Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina”, 1998. http://www.ulpgc.es/hege/almacen/download/7/7910/Pueblos_indigenas_texto_1.pdf